



DEFENSORÍA
DEL PUEBLO
COLOMBIA

PROGRAMA
DE SALUD



La Tutela y el derecho a la salud 1999-2003



**LA TUTELA Y EL DERECHO A LA SALUD
CAUSAS DE LAS TUTELAS EN SALUD**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	3
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	3
1.1 Diseño estadístico	3
1.2 Población objetivo	3
1.3 Método de muestreo	3
1.4 Unidad de análisis	3
1.5 Marco estadístico	4
1.6 Dificultades del estudio	4
CAPÍTULO II	5
2. TIPO DE ANÁLISIS	5
2.1 Primera etapa	5
2.1.1 Tutelas que invocan el derecho a la salud	5
2.1.2 Contenido más frecuente de las tutelas interpuestas	8
2.1.2.1 Tutelas por exámenes diagnósticos	11
2.1.2.2 Tutelas por cirugías	13
2.1.2.3 Tutelas por tratamientos	15
2.1.2.4 Tutelas por medicamentos	16
2.1.2.5 Tutelas por procedimientos	18
2.1.2.6 Tutelas por citas médicas	20
2.1.2.7 Tutelas por prótesis, órtesis y aparatos ortopédicos	21
2.1.2.8 Tutelas por otros temas relacionados con la salud	22
2.1.2.9 Tutelas por otros temas diferentes a salud	23
2.1.3 Tutelas en salud por alto costo (reaseguro)	23
2.1.4 Tutelas POS , no sujetas a semanas minimas de cotización	24
2.1.5 Distribución de las tutelas por servicios en cada EPS	26
2.2 Segunda etapa	26
2.2.1 Número de tutelas en salud por departamento	26
2.2.2 Orientación de las decisiones de tutela en primera instancia	30
2.2.3 Orientación de las decisiones de tutela en segunda instancia	33
2.2.4 El derecho a la salud y su conexidad con los derechos fundamentales	34
2.2.5 Tipo de entidades demandadas	35
2.2.5.1 Tutelas según EPS	36
CAPÍTULO III	39
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	39
3.1. Conclusiones	39
3.2. Recomendaciones	40

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se propone contribuir a ponderar el nivel real de trascendencia que en Colombia tiene la tutela, en el ámbito de la protección del derecho a la salud, sin eludir la discutida magnitud de su costo político y económico.

Pretende, con tal fin, superar algunos mitos originados en afirmaciones generales, evitar la magnificación de casos individuales, y en general, desechar todos los conceptos que nacen del prejuicio o de la persecución de provecho particular.

Para negar todo espacio a la mera especulación, se adoptó una metodología que obligó a la revisión de las 145.360 tutelas relacionadas con la salud que fueron enviadas a la Corte Constitucional para su eventual revisión a partir de 1999, cuando ya se contaba con un sistema confiable de información. Para esto se consideró indispensable individualizar los principales elementos de cada acción judicial: hechos, pretensiones, decisiones, recursos judiciales, etc; todo ello sin perder de vista el marco de referencia prestacional: los contenidos del Plan Obligatorio de Salud --POS--, las exigencias de cotización mínima, las ampliaciones del POS por la vía de la interpretación jurisprudencial, etc.

El anterior cotejo, puesto en el terreno del análisis estadístico, debería dilucidar si la protección del indicado derecho, en los términos del recurso de amparo o tutela, afecta de manera drástica la estabilidad del presupuesto nacional o, por lo menos, del sistema general de salud y si --como regla frecuente y significativa-- exige prestaciones muy costosas, exóticas o totalmente "ajenas a planes básicos de atención en salud que se supone han sido cuidadosamente diseñados por las autoridades sanitarias teniendo en cuenta limitaciones presupuestales".

En términos muy amplios --pero con respaldo numérico-- podría intentarse una respuesta a los siguientes interrogantes: ¿ La atención "especial" de ciertos pacientes individuales cuya vida e integridad corre *verdadero* peligro si no se les suministra la prestación requerida judicialmente, estaría en capacidad de afectar significativamente el equilibrio financiero del sistema o de sustraerle el sustento a las prestaciones básicas del resto de la colectividad asegurada? ¿Se registran mayores abusos en las reclamaciones que se hacen por encima del POS o en las decisiones que niegan sus contenidos elementales pese a que por ellos se ha recibido un pago anticipado? ¿Tienen los ciudadanos alguna alternativa diferente a la tutela frente a la negación arbitraria y sumaria de los servicios de salud? ¿Existe una autoridad administrativa que desaliente el activismo judicial?

CAPÍTULO I

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Diseño estadístico

El estudio, de tipo descriptivo, analiza la base de datos de las tutelas que invocan el derecho a la salud enviadas a la Corte Constitucional durante los años 1999, 2000, 2001, 2002, y el primer semestre de 2003.

En la primera etapa, se seleccionó una muestra representativa de 2.710 tutelas; de tales registros, se clasificaron las pretensiones y los hechos narrados por el accionante y se identificaron las solicitudes más frecuentes.

En la mencionada fase inicial se identifica el diagnóstico, la solicitud específica de atención en salud, se establece si el requerimiento respectivo hace parte o no del Plan de Beneficios POS, se determina si la patología tiene o no implicaciones de alto costo y si su manejo está afectado por períodos mínimos de cotización.

En una segunda etapa de análisis se utilizó toda la base de datos de tutelas ya mencionada (145.360 acciones).

1.2 Población objetivo

La población objetivo de este estudio está conformada por las tutelas que, durante el período arriba señalado, invocaron vulneraciones al derecho a la salud .

1.3 Método de muestreo

Para la primera etapa del estudio se diseñó un muestreo probabilístico, mediante el método de “muestreo aleatorio estratificado” con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 2%.

1.4 Unidad de análisis

La unidad de análisis: la acción de tutela que invoca el derecho a la salud.

1.5 Marco estadístico

La base de datos suministrada por la Corte Constitucional contiene los siguientes campos, de los cuales se seleccionaron las variables de análisis, todas de tipo cualitativo.

Período: Año en el que se instauró la tutela.

Juez de Primera Instancia. Este campo involucra los siguientes factores: departamento, ciudad y juzgado, que fueron utilizados individualmente.

Juez de Segunda Instancia. Este campo involucra los factores: departamento, ciudad y juzgado.

Demandado. Entidad contra la cual se instauró la tutela

Derecho fundamental invocado. Contiene los distintos derechos que invoca el tutelante.

Primera Instancia. Hace referencia a la decisión del juez de primera Instancia.

Segunda Instancia. Hace referencia a la decisión del juez de segunda Instancia.

Hechos de la demanda. Relaciona los hechos narrados por el demandante en la acción de tutela.

1.6 Dificultades del estudio

Teniendo en cuenta que los valores de las variables no eran uniformes, se procedió a realizar la unificación y redefinición de dichas variables de tal forma que cumplieran con los objetivos propuestos. No obstante lo anterior, algunos valores no fueron claramente identificados en la base original por lo que fue necesario reclasificarlos como valores no identificados o no específicos.

CAPÍTULO II

2. TIPO DE ANÁLISIS

A.- Estudio de una muestra probabilística con énfasis en el tipo de peticiones y hechos planteados por el tutelante dentro de la demanda. Para el efecto, del universo de 145.360 demandas se seleccionaron 2.710 tutelas de las que se extrajeron los principales resultados.

B- Análisis descriptivo de todas las tutelas atrás relacionadas durante el período comprendido entre 1999 y el primer semestre de 2003.

2.1 Primera etapa

2.1.1. Tutelas que invocan el derecho a la salud

Del total de tutelas instauradas por los colombianos en el período analizado, el 25.7% corresponde a tutelas que invocan el derecho a la salud (como derecho fundamental o en conexidad con alguno de los –también- calificados como fundamentales). Debe destacarse el importante incremento producido durante el año 2003 (31.6%) (Tabla N° 1).

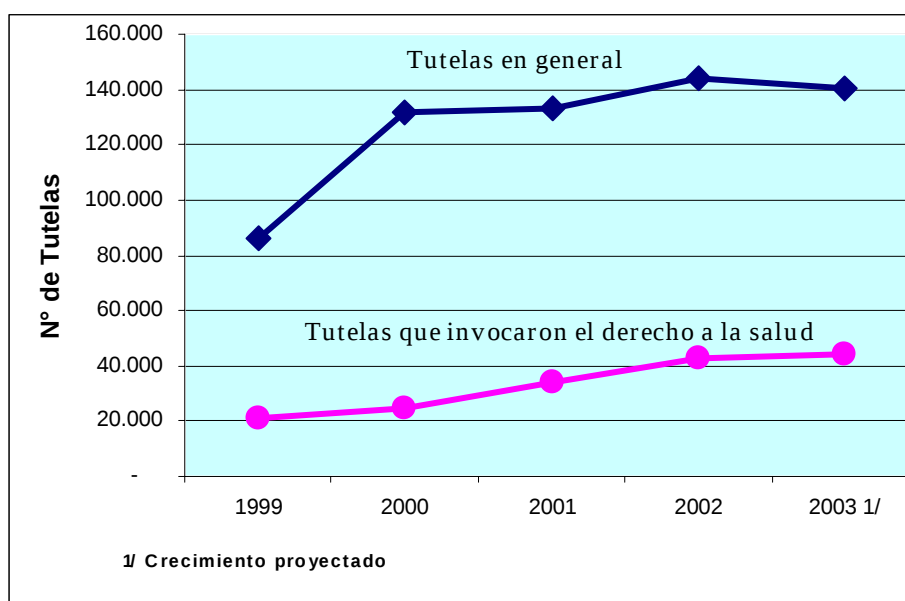
TABLA N° 1
Registro de tutelas- Totales y por derecho a la salud

AÑO	RADICADO		TOTAL TUTELAS (por periodo)	TUTELAS que invocan el derecho a la salud	Part %		Tasa de crecimiento TOTAL 2/	Tasa de crecimiento EN SALUD 2/
	DESDE	HASTA						
1999	194.672	280.985	86.313	21.301	24,7%		n.a.	n.a.
2000	280.986	412.750	131.764	24.843	18,9%		52,7%	16,6%
2001	412.751	546.023	133.272	34.319	25,8%		1,1%	38,1%
2002	546.024	689.911	143.887	42.734	29,7%		8,0%	24,5%
2003 ^{1/}	689.912	759.999	70.087	22.163	31,6%		-2,6%	3,7%
TOTAL			565.323	145.360	25,7 %			
1/ Corte a junio de 2003						Promedio	14,8%	20,8%
2/ Tasa de crecimiento proyectada para 2003								
Fuente: Corte Constitucional								

El incremento anotado en las tutelas que invocan el derecho a la salud se concentra especialmente en los años 2001 y 2002 (*Gráfica N° 1*), período en el que una gran cantidad de ciudadanos se vieron afectados por la liquidación de diversas entidades financieras, situación que los indujo a plantear la acción de tutela como fórmula para salvaguardar urgencias básicas como la salud y así procurar la restitución de sus ahorros de manera inmediata.

Sin embargo, en esa ocasión los jueces no accedieron a las señaladas pretensiones por cuanto consideraron que para las demandas de carácter patrimonial, asociadas con el derecho a la salud, existen otros mecanismos de reclamación y defensa judicial y que los derechos vulnerados no tenían la connotación de fundamentales.

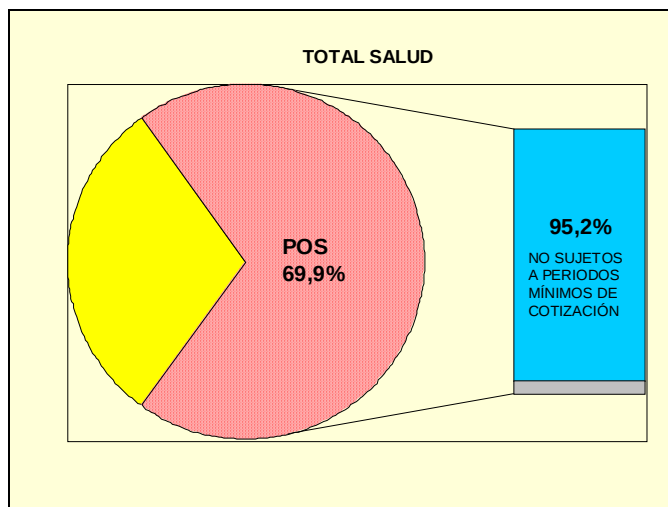
GRÁFICA N° 1
Registro de tutelas- Totales y por derecho a la salud



Tutelas interpuestas para exigir contenidos del POS

La tasa de crecimiento promedio general de las tutelas en el período analizado fue de 14,8%, mientras que la correspondiente a aquellas que invocan específicamente el derecho a la salud ascendió al 20,8%. En este caso el 70% de las mismas correspondieron a servicios que se encontraban dentro del POS, y de las cuales el 95.2% no se hallaban limitadas por la causal de “semanas mínimas de cotización” (*Gráfica N° 2*). En la tabla N° 37 se puede apreciar el grado de concentración de las referidas tutelas en las entidades promotoras de salud de naturaleza pública.

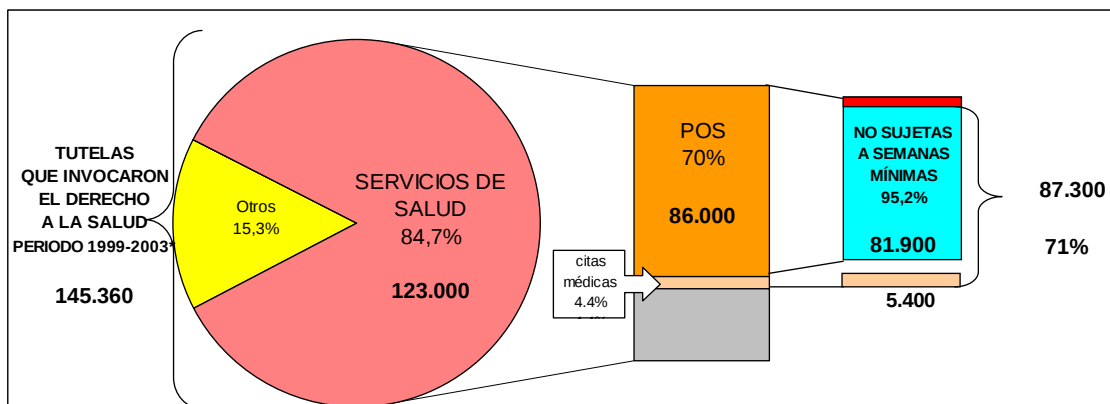
GRÁFICA N° 2
Porcentaje de solicitudes que se encuentran dentro del POS



Solicitudes negadas sin fundamento que dieron lugar a la interposición de tutelas

Al hacer un estimativo del número de usuarios que, dentro del período analizado, hubiesen perdido arbitrariamente su derecho de acceso a los servicios básicos de atención en salud –Plan obligatorio de salud-, de no haber sido por las tutelas interpuestas, se llega a la alarmante cifra de: 87.300 personas e igual número de procesos judiciales artificiosos (71% de todas las tutelas en salud) (*Gráfica N° 3*). En el estimativo anterior se apartan del total de acciones judiciales de amparo contenidas en la base de datos suministrada por la Corte Constitucional : a.) aquellas que pese a estar rotuladas por el tema de salud se referían a derechos diferentes y b.) las que no cumplían con el requisito de acreditar “períodos mínimos de cotización”.

GRÁFICA N° 3
Estimativo de usuarios con derecho y que tuvieron que interponer tutela para
acceder a los servicios de salud
Periodo 1999- 2003*



En la presente etapa del trabajo se determinaron las pretensiones y los hechos narrados por el accionante mediante una muestra probabilística de 2.710 tutelas. Los resultados que se presentan a continuación involucran un factor de expansión (que incide sobre todo el universo: 145.360 casos) en función del número de tutelas por año y por entidad demandada.

2.1.2 Contenido más frecuente de las tutelas interpuestas

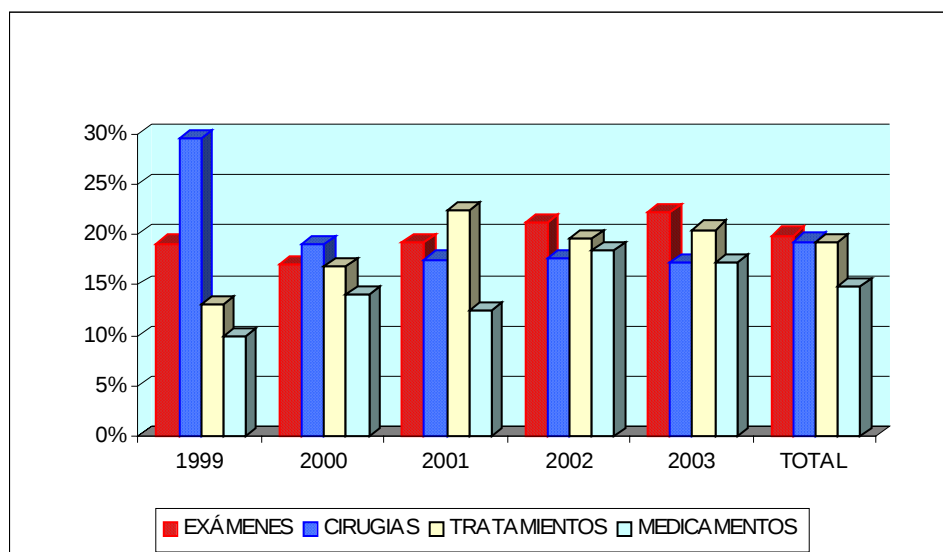
Las solicitudes de exámenes, cirugías, tratamientos y medicamentos, en ese orden, son las causas por las cuales los accionantes tutelan en mayor proporción. No obstante lo anterior, se advierte que en un alto porcentaje -en una misma tutela- se presentan varias solicitudes. Comparativamente entre el año 1999 y el 2003 el requerimiento judicial de medicamentos ha sido el de mayor crecimiento, al pasar del 9.3% al 17.9% en el último año. (Tabla N° 2)

TABLA N° 2
Contenido más frecuente de las tutelas interpuestas

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
EXÁMENES PARACLINICOS	4.650	18,6%	5.165	17,1%	8.835	19,1%	11.380	21,6%	6.760	23,6%	36.790	20,1%
CIRUGIAS	7.292	29,2%	5.911	19,6%	8.337	18,0%	9.380	17,8%	4.805	16,8%	35.724	19,5%
TRATAMIENTOS	3.257	13,1%	4.699	15,5%	9.588	20,7%	9.808	18,6%	5.446	19,0%	32.798	17,9%
MEDICAMENTOS	2.326	9,3%	4.167	13,8%	5.860	12,6%	9.746	18,5%	5.124	17,9%	27.223	14,9%
PRÓTESIS	1.036	4,1%	1.759	5,8%	2.657	5,7%	2.827	5,4%	1.692	5,9%	9.971	5,5%
CITAS MÉDICAS	1.010	4,0%	1.576	5,2%	2.799	6,0%	1.438	2,7%	1.103	3,9%	7.926	4,3%
PROCEDIMIENTOS	421	1,7%	723	2,4%	1.486	3,2%	910	1,7%	1.094	3,8%	4.634	2,5%
OTRAS RELACIONADAS CON SALUD	1.989	8,0%	2.682	8,9%	3.758	8,1%	3.999	7,6%	1.193	4,2%	13.621	7,5%
OTRAS	2.980	11,9%	3.552	11,7%	3.006	6,5%	3.201	6,1%	1.399	4,9%	14.137	7,7%
Total	24.961	100,0%	30.233	100,0%	46.325	100,0%	52.688	100,0%	28.618	100,0%	182.826	100,0%

En el año 1999 el mayor número de tutelas instauradas (que invocaban el derecho a la salud) se concentraba en la solicitud de cirugías. Por su parte el requerimiento de medicamentos presentaba un porcentaje bajo. Esta tendencia se mantuvo hasta principios de 2001, pues a partir de ese momento se surtió un cambio general en la configuración de las demandas, que ya no planteaban exigencias específicas sino "atención integral" (Gráfica N° 4).

GRÁFICA N° 4
Contenido más frecuente de las tutelas interpuestas



Gastos de bolsillo

La menor presión judicial por medicamentos obedece al hecho de que éstos representan un menor valor relativo que asume el usuario con recursos “de bolsillo” y que muchas veces no ameritan los trámites y costos de una intervención contenciosa. De otro lado, ciertos medicamentos tales como antibióticos o analgésicos no toleran los trámites -por sumarios que parezcan- de un amparo judicial. La entrega de medicamentos es uno de los puntos débiles del sistema. La Defensoría del Pueblo en un estudio anterior encontró que *“el 47% de los usuarios manifestaron tener problemas con la entrega de medicamentos, bien porque no lo recibieron o su entrega fue parcial...esta situación afecta los costos de la canasta médica de la familia al incrementar los gastos de bolsillo, dado que una persona no puede sincronizar sus dolencias a la voluntad o a la oportunidad que se defina administrativamente para la entrega de medicamentos”*¹

De las fuentes de financiamiento de los sistemas de salud *“el gasto de bolsillo es la menos equitativa por que recae precisamente sobre quienes tienen eventos de salud o trauma y afecta en mayor proporción a los pobres. Además se convierte fácilmente en una barrera de acceso a los servicios de salud y puede ser un gran generador de pobreza dado que puede representar una porción importante de los ingresos de un hogar en un año.....”*².

Si se acepta como *“objetivo de un sistema de salud el de la protección financiera de los hogares frente al riesgo de empobrecerse a causa del gasto de bolsillo derivado de la enfermedad o trauma....”*³, no se justificaría --como indica el estudio de O'Meara⁴-- que el gasto de bolsillo en materia de atención sanitaria para las familias pobres ascienda al 6% del total de sus ingresos⁵

En anterior informe, la Defensoría del Pueblo ya había hecho sugerencias, tales como *“establecer controles que permitan verificar la entrega completa y oportuna de medicamentos, a través, por ejemplo del cotejo periódico de las listas de formulación y de despacho; controles que podrían reforzarse con la exigencia que se haga al asegurado de consignar siempre por escrito su conformidad o, por el contrario, diligenciar un registro detallado de recibo con salvedad”*⁶.

¹ Defensoría del Pueblo “Evaluación de los servicios de Salud que brindan las Empresas promotoras de Salud”, Bogotá, 2003, p. 52-53

² Castaño Y, Ramón Abel, “Elementos fundamentales del equilibrio financiero del sistema general de seguridad social en salud, que inciden en las decisiones de ajuste del POS y/o de la UPC”, Documento preparado por solicitud y en coordinación con el área de salud de la Fundación Corona. Bogotá, mayo 2004, p.20.

³ Ibid., p.20

⁴ Citado por: Castaño Y, Ramón A, op. cit. p.20

⁵ Ibid., p.20

⁶ Defensoría del Pueblo “Evaluación de los servicios de Salud que brindan las Empresas promotoras de Salud”, Bogotá, 2003, p.72

2.1.2.1. Tutelas por exámenes diagnósticos

Durante todo el período analizado, la negación de exámenes se constituye en la principal fuente de acciones de tutela. En efecto, el 20% de las demandas contenía esta solicitud que, a su vez, se concentró sensiblemente en la solicitud de imágenes diagnósticas (Tabla N° 3).

Durante el período analizado se incrementaron las acciones de amparo para exámenes de carga viral, las cuales pasaron del 5.6% -del total de ayudas diagnósticas- al 25.3% en el año 2003 (lo que significa un crecimiento cercano al 400%). No es descartable, por lo mismo, que el clamor ciudadano ante la jurisdicción haya incidido en la expedición del Acuerdo No 259 del Consejo Nacional de Seguridad Social (que incluyó tal examen dentro del Plan Obligatorio de Salud).

Otro factor que militó en favor de la inclusión fue el de la racionalidad (que tardó varios años en encontrarse); lo anterior porque en ausencia de carga viral es imposible precisar cabalmente la dosis de medicamentos costosos como los que se utilizan para el tratamiento del VIH/SIDA. Aparte de las implicaciones meramente económicas, la situación descrita conllevaba severos riesgos vitales.

La revisión adelantada por la Defensoría permitió verificar que, en muchos casos, debió acudir a la vía contenciosa en procura de ayudas diagnósticas de aquellas que integran los componentes más elementales del POS -que además se encuentran definidos como “programas de promoción y prevención”, afines con el tema de salud pública-. Fue así como se encontraron solicitudes de tutela para citologías cérvico-vaginales, mamografías y antígenos prostáticos, que, por su naturaleza de paraclínicos quirúrgicos, inciden en el postergamiento de cirugías y procedimientos.

TABLA N° 3
Solicitud de exámenes diagnósticos en las tutelas

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
IMÁGENES DIAGNÓSTICAS	1.321	28,4%	1.640	31,8%	1.478	16,7%	3.171	27,9%	878	13,0%	8.487	23,1%
CARGA VIRAL	258	5,6%	364	7,1%	997	11,3%	1.783	15,7%	1.711	25,3%	5.113	13,9%
MEDICINA NUCLEAR	342	7,4%	781	15,1%	1.157	13,1%	1.547	13,6%	674	10,0%	4.501	12,2%
CARDIOVASCULAR	757	16,3%	686	13,3%	1.581	17,9%	827	7,3%	498	7,4%	4.348	11,8%
LABORATORIO CLÍNICO	307	6,6%	341	6,6%	611	6,9%	1.194	10,5%	818	12,1%	3.271	8,9%
RESONANCIAS MÁGNETICAS Y VASCULARES NO INVASIVAS	114	2,5%	285	5,5%	562	6,4%	867	7,6%	583	8,6%	2.410	6,6%
ENDOSCOPIA DIAGNÓSTICA	400	8,6%	455	8,8%	579	6,6%	324	2,8%	520	7,7%	2.279	6,2%
NEUROLOGÍA - NEUROCIRUGÍA	160	3,4%	57	1,1%	205	2,3%	496	4,4%	342	5,1%	1.260	3,4%
OFTALMOLOGÍA	192	4,1%	57	1,1%	307	3,5%	171	1,5%	431	6,4%	1.159	3,1%
NEFROLOGÍA Y UROLOGÍA	199	4,3%	114	2,2%	455	5,2%	215	1,9%	58	0,9%	1.042	2,8%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	171	3,7%	57	1,1%	398	4,5%	142	1,2%	158	2,3%	926	2,5%
BIOPSIAS	171	3,7%	230	4,5%	57	0,6%	258	2,3%	45	0,7%	761	2,1%
ONCOLÓGICOS	0	0,0%	41	0,8%	222	2,5%	71	0,6%	0	0,0%	334	0,9%
ANATOMO-PATOLÓGICO	57	1,2%	57	1,1%	114	1,3%	53	0,5%	45	0,7%	327	0,9%
NEUMOLOGÍA	28	0,6%	0	0,0%	57	0,6%	146	1,3%	0	0,0%	232	0,6%
MEDICINA FÍSICA Y REHABILITACIÓN	114	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	114	1,0%	0	0,0%	229	0,6%
NO MENCIONADOS	57	1,2%	0	0,0%	55	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	112	0,3%
Total	4.650	100,0%	5.165	100,0%	8.835	100,0%	11.380	100,0%	6.760	100,0%	36.790	100,0%

Exámenes diagnósticos POS y no POS

Al clasificar los exámenes solicitados por vía coactiva, se descubrió que el 79.6% se encontraban incluidos en el POS de estos una mínima parte (2%) corresponden a POS de alto costo, lo que demuestra que no existen razones lógicas o económicas para que se nieguen estos componentes del servicio de asistencia médica (*Tabla N° 4*).

De otra parte, en varias tutelas se requirió la práctica simultánea de exámenes POS y no POS, que fueron clasificados en categoría diferente. Asimismo, fue imposible catalogar ciertos exámenes por falta de claridad en la solicitud. Esta misma situación se repitió con otras pretensiones planteadas en diferentes demandas.

TABLA N° 4
Exámenes diagnósticos POS y no POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
POS	3.863	83,1%	4.646	90,0%	6.885	77,9%	8.663	76,1%	4.495	66,5%	28.553	77,6%
POS ALTO COSTO	114	2,5%	41	0,8%	393	4,4%	185	1,6%	0	0,0%	734	2,0%
NO POS	386	8,3%	478	9,3%	1.180	13,4%	2.150	18,9%	2.151	31,8%	6.346	17,2%
POS Y NO POS	30	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	30	0,1%
NO ESPECÍFICO	257	5,5%	0	0,0%	377	4,3%	381	3,4%	114	1,7%	1.128	3,1%
Total	4.650	100,0%	5.165	100,0%	8.835	100,0%	11.380	100,0%	6.760	100,0%	36.790	100,0%

79,60%

Registro de un mínimo de semanas cotizadas frente a las tutelas para exámenes diagnósticos

Finalmente debe concluirse que se justificaría el actual volumen de negación de exámenes previstos en el POS, si en esos casos se registrara déficit en las semanas de cotización. Pero esto no ocurre, pues en el 98,5% de los eventos estudiados se contaba con la exigencia normativa en materia de períodos mínimos de cotización (*Tabla N° 5*). La gravedad y cronicidad del estado de cosas descrito indica que, en algunos aspectos, el sistema opera libre de vigilancia y control.

TABLA N° 5
Registro de un mínimo de semanas cotizadas frente a las tutelas para
exámenes diagnósticos

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
POS	429	1,5%	28.124	98,5%	28.553	100,0%
POS ALTO COSTO	0	0,0%	734	100,0%	734	100,0%
NO POS	263	4,1%	6.083	95,9%	6.346	100,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	30	100,0%	30	100,0%
NO ESPECÍFICO	54	4,8%	1.074	95,2%	1.128	100,0%
Total	746	2,0%	36.044	98,0%	36.790	100,0%

2.1.2.2 Tutelas por cirugías

La negación de cirugías es la segunda causa más frecuente de interposición de tutelas. Sobresalen las intervenciones relacionadas con áreas cardiovasculares, de Oftalmología, de Ortopedia y de Traumatología (Tabla N° 6).

La gran mayoría de estas intervenciones requieren insumos y prótesis cuya autorización puede demorar su realización. En efecto, entre las cirugías más frecuentes ordenadas por la vía coactiva se encuentran: cateterismos acompañados de implantes de stent, reemplazos de cadera y cataratas con colocación de lente intraocular.

TABLA No 6
Tutelas por cirugías

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CARDIOVASCULAR	642	8,8%	1.171	19,8%	1.285	15,4%	2.634	28,1%	638	13,3%	6.370	17,8%
OFTALMOLOGÍA	1.355	18,6%	785	13,3%	1.698	20,4%	1.242	13,2%	703	14,6%	5.784	16,2%
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	560	7,7%	910	15,4%	778	9,3%	921	9,8%	411	8,6%	3.580	10,0%
QUIRÚRGICAS ABDOMINALES	1.030	14,1%	454	7,7%	527	6,3%	858	9,1%	533	11,1%	3.401	9,5%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	1.144	15,7%	342	5,8%	352	4,2%	396	4,2%	214	4,4%	2.447	6,9%
REEMPLAZO ARTICULAR	228	3,1%	491	8,3%	456	5,5%	478	5,1%	390	8,1%	2.043	5,7%
UROLOGÍA Y NEFROLOGÍA	245	3,4%	546	9,2%	454	5,4%	227	2,4%	349	7,3%	1.820	5,1%
NEUROLOGÍA-NEUROCIRUGÍA	57	0,8%	161	2,7%	531	6,4%	708	7,5%	290	6,0%	1.746	4,9%
GINECOLOGÍAS	658	9,0%	106	1,8%	349	4,2%	288	3,1%	292	6,1%	1.693	4,7%
RENAL Y TRANSPLANTES	141	1,9%	319	5,4%	593	7,1%	389	4,1%	179	3,7%	1.620	4,5%
ONCOLOGÍA	508	7,0%	57	1,0%	171	2,1%	301	3,2%	57	1,2%	1.094	3,1%
TRASPLANTE HÍGADO	0	0,0%	57	1,0%	186	2,2%	214	2,3%	172	3,6%	630	1,8%
GENÉTICA O CONGÉNITA	57	0,8%	114	1,9%	171	2,0%	175	1,9%	45	0,9%	562	1,6%
CIRUGÍA PLÁSTICA	99	1,4%	0	0,0%	166	2,0%	221	2,4%	57	1,2%	542	1,5%
ENDOSCOPIA TERAPÉUTICA	114	1,6%	228	3,9%	114	1,4%	57	0,6%	0	0,0%	513	1,4%
CIRUGÍA DE MANO	171	2,3%	57	1,0%	112	1,3%	53	0,6%	48	1,0%	442	1,2%
ORAL, MAXILOFACIAL Y DENTAL	56	0,8%	57	1,0%	79	1,0%	0	0,0%	102	2,1%	295	0,8%
GLÁNDULAS TIROIDES Y PARATIROIDES	57	0,8%	0	0,0%	62	0,7%	57	0,6%	45	0,9%	221	0,6%
QUIRÚRGICAS DE LA MAMA	57	0,8%	0	0,0%	57	0,7%	104	1,1%	0	0,0%	218	0,6%
SALUD ORAL	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	0,6%	118	2,5%	175	0,5%
PROCTOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	106	1,3%	0	0,0%	57	1,2%	163	0,5%
QUIRÚRGICA DEL TÓRAX	113	1,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	49	1,0%	162	0,5%
OBSTETRICIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	55	1,1%	55	0,2%
NO ESPECÍFICO	0	0,0%	57	1,0%	89	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	146	0,4%
Total	7.292	100,0%	5.911	100,0%	8.337	100,0%	9.380	100,0%	4.805	100,0%	35.724	100,0%

Cirugías POS y no POS

De las tutelas incoadas para que se ordenen cirugías, el 82% corresponde a cirugías incluidas en el POS, de las cuales por alto costo solamente se registra un 14.3%. Las cirugías *no POS* exigidas judicialmente corresponden únicamente al 11.9% del total (Tabla N° 7).

TABLA No 7
Cirugías POS y No POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
POS	5.129	70,3%	4.132	69,9%	5.628	67,5%	6.040	64,4%	3.274	68,1%	24.203	67,7%
POS ALTO COSTO	935	12,8%	980	16,6%	1.343	16,1%	1.172	12,5%	671	14,0%	5.101	14,3%
NO POS	342	4,7%	57	1,0%	256	3,1%	503	5,4%	226	4,7%	1.385	3,9%
NO POS ALTO COSTO	114	1,6%	400	6,8%	621	7,4%	1.268	13,5%	458	9,5%	2.861	8,0%
NO ESPECÍFICO	772	10,6%	342	5,8%	490	5,9%	397	4,2%	175	3,7%	2.175	6,1%
Total	7.292	100,0%	5.911	100,0%	8.337	100,0%	9.380	100,0%	4.805	100,0%	35.724	100,0%

82,0%
11,9%

Semanas mínimas de cotización en solicitud de cirugías

En relación con la causal reglamentaria de negación de intervenciones y procedimientos quirúrgicos, fundada en la carencia de un número mínimo de semanas cotizadas, se encontró que solamente el 5.1% de las cirugías POS no asumidas por las EPS obedecía a la mencionada motivación. En los otros casos (94.9%) no hubo justificación alguna para la mencionada renuencia (Tabla N° 8).

La Defensoría del Pueblo desde el año 2002 había solicitado a la autoridades de salud “la instauración de reglas y prácticas que limiten o impidan el abuso en la negación sumaria de los servicios de salud, a partir por ejemplo de la exigencia a las aseguradoras de comunicar por escrito a los usuarios la razón de su decisión”⁷.

TABLA N° 8
Semanas mínimas de cotización en solicitud de cirugías

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
POS	1.226	5,1%	22.976	94,9%	24.203	100,0%
POS ALTO COSTO	158	3,1%	4.943	96,9%	5.101	100,0%
NO POS	54	3,9%	1.331	96,1%	1.385	100,0%
NO POS ALTO COSTO	54	1,9%	2.807	98,1%	2.861	100,0%
NO ESPECÍFICO	46	2,1%	2.129	97,9%	2.175	100,0%
Total	1.538	4,3%	34.186	95,7%	35.724	100,0%

⁷ Defensoría del Pueblo “Evaluación de los servicios de Salud que brindan las Empresas promotoras de Salud”, Bogotá, 2003, p.72

2.1.2.3 Tutelas por tratamientos

La orden judicial de tratamientos constituye la tercera causa numérica de tutelas en salud. Las más frecuentes se relacionan con tratamientos oncológicos (23%), cardiovasculares (15.7%), de SIDA (11%) y de insuficiencia renal (6.5%), que corresponden a patologías de alto costo (*Tabla N° 9*).

TABLA N° 9
Tutelas por tratamientos

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ONCOLOGÍA	709	21,8%	871	18,5%	2.461	25,7%	2.264	23,1%	1.242	22,8%	7.546	23,0%
CARDIOVASCULAR	518	15,9%	519	11,1%	1.418	14,8%	1.946	19,8%	754	13,8%	5.156	15,7%
SIDA	332	10,2%	698	14,9%	841	8,8%	1.095	11,2%	640	11,7%	3.606	11,0%
RENAL Y TRANSPLANTES	188	5,8%	192	4,1%	773	8,1%	713	7,3%	254	4,7%	2.119	6,5%
NEUROLOGÍA-NEUROCIRUGÍA	103	3,2%	225	4,8%	426	4,4%	676	6,9%	392	7,2%	1.821	5,6%
OFTALMOLOGÍA	284	8,7%	114	2,4%	767	8,0%	228	2,3%	319	5,9%	1.712	5,2%
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	60	1,8%	333	7,1%	449	4,7%	423	4,3%	242	4,4%	1.506	4,6%
UROLOGÍA Y NEFROLOGÍA	0	0,0%	285	6,1%	203	2,1%	213	2,2%	305	5,6%	1.007	3,1%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	228	7,0%	114	2,4%	220	2,3%	327	3,3%	98	1,8%	987	3,0%
PSIQUIATRÍA	59	1,8%	114	2,4%	245	2,6%	428	4,4%	0	0,0%	846	2,6%
GENÉTICA O CONGÉNITA	114	3,5%	171	3,6%	225	2,3%	171	1,7%	71	1,3%	753	2,3%
GLÁNDULAS TIROIDES Y	160	4,9%	163	3,5%	251	2,6%	114	1,2%	45	0,8%	734	2,2%
QUIRÚRGICAS ABDOMINALES	57	1,8%	0	0,0%	220	2,3%	219	2,2%	164	3,0%	659	2,0%
REUMATOLOGÍA	0	0,0%	164	3,5%	57	0,6%	57	0,6%	188	3,5%	467	1,4%
MEDICINA FÍSICA	57	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	168	1,7%	199	3,7%	424	1,3%
SALUD ORAL	103	3,2%	79	1,7%	110	1,1%	121	1,2%	0	0,0%	412	1,3%
UNIDAD DE CUIDADOS	0	0,0%	200	4,3%	0	0,0%	157	1,6%	46	0,8%	403	1,2%
REEMPLAZOS ARTICULARES	0	0,0%	114	2,4%	114	1,2%	114	1,2%	0	0,0%	342	1,0%
GINECOLOGÍAS	57	1,8%	57	1,2%	162	1,7%	0	0,0%	0	0,0%	276	0,8%
RIESGOS PROFESIONALES	0	0,0%	0	0,0%	78	0,8%	57	0,6%	115	2,1%	250	0,8%
TRASPLANTE HÍGADO	0	0,0%	57	1,2%	186	1,9%	0	0,0%	0	0,0%	243	0,7%
QUIRÚRGICAS DE LA MAMA	171	5,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	1,0%	228	0,7%
GASTROENTEROLOGÍA	0	0,0%	57	1,2%	62	0,6%	0	0,0%	107	2,0%	225	0,7%
ORAL, MAXILOFACIAL Y DENTAL	0	0,0%	57	1,2%	0	0,0%	57	0,6%	57	1,1%	171	0,5%
PROCTOLOGÍA	57	1,8%	0	0,0%	106	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	163	0,5%
MEDICINA ALTERNATIVA	0	0,0%	114	2,4%	0	0,0%	0	0,0%	33	0,6%	147	0,4%
QUIRÚRGICA DEL TÓRAX	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	0,6%	57	1,1%	114	0,3%
OBSTETRICIA	0	0,0%	0	0,0%	105	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	105	0,3%
BANCO DE SANGRE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	0,6%	0	0,0%	57	0,2%
CARDIOLOGÍA Y HEMODINAMIA	0	0,0%	0	0,0%	24	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	24	0,1%
NO ESPECÍFICO	0	0,0%	0	0,0%	88	0,9%	143	1,5%	60	1,1%	291	0,9%
Total	3.257	100,0%	4.699	100,0%	9.588	100,0%	9.808	100,0%	5.446	100,0%	32.798	100,0%

Tratamientos POS y No POS

El 90.8% de estas tutelas recae sobre tratamientos de patologías incluidas en el POS, de los cuales la mitad corresponde a patologías de alto costo. Es decir que casi la totalidad de las solicitudes pertinentes cubiertas con póliza de aseguramiento en salud es negada sin ningún tipo de argumento (*Tabla N° 10*).

TABLA N° 10
Tratamientos POS y No POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
POS	1.755	53,9%	1.916	40,8%	4.415	46,1%	4.179	42,6%	2.712	49,8%	14.977	45,7%
POS ALTO COSTO	1.343	41,2%	2.246	47,8%	4.413	46,0%	4.515	46,0%	2.301	42,3%	14.817	45,2%
NO POS	103	3,2%	250	5,3%	110	1,1%	121	1,2%	33	0,6%	617	1,9%
NO POS ALTO COSTO	57	1,8%	287	6,1%	518	5,4%	935	9,5%	286	5,2%	2.082	6,3%
RIESGOS PROFESIONALES	0	0,0%	0	0,0%	78	0,8%	57	0,6%	115	2,1%	250	0,8%
NO ESPECÍFICO	0	0,0%	0	0,0%	55	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	55	0,2%
Total	3.257	100,0%	4.699	100,0%	9.588	100,0%	9.808	100,0%	5.446	100,0%	32.798	100,0%

90,8%
8,2%

Semanas mínimas de cotización en solicitud de tratamientos

Tan sólo el 4.2% de las tutelas que invocaban la necesidad de tratamientos médicos ha debido ventilarse en los estrados, por cuanto el accionante -en esos casos puntuales- no había acumulado por lo menos 100 semanas de cotización para la respectiva autorización. El restante 95.8 % de las acciones litigiosas se originó en una decisión arbitraria (Tabla N° 11).

TABLA N° 11
Semanas mínimas de cotización en solicitud de tratamientos

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
POS	628	4,2%	14.349	95,8%	14.977	100,0%
POS ALTO COSTO	1.958	13,2%	12.860	86,8%	14.817	100,0%
NO POS ALTO COSTO	54	2,6%	2.028	97,4%	2.082	100,0%
NO POS	57	9,2%	560	90,8%	617	100,0%
RIESGOS PROFESIONALES	0	0,0%	250	100,0%	250	100,0%
NO ESPECÍFICO	0	0,0%	55	100,0%	55	100,0%
Total	2.696	8,2%	30.102	91,8%	32.798	100,0%

2.1.2.4 Tutelas por medicamentos

Como se dijo anteriormente, las reclamaciones coactivas de medicamentos son las que proporcionalmente han tenido mayor crecimiento desde el año 1999 y se ubican en el cuarto lugar de las actuaciones contenciosas más frecuentes. Los medicamentos cardiovasculares, los oncológicos y aquellos para tratamiento del SIDA son los más pedidos (Tabla N° 12).

TABLA N° 12
Tutelas por medicamentos

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CARDIOVASCULAR Y RENAL	233	10,0%	691	16,6%	847	14,5%	1.549	15,9%	530	10,3%	3.851	14,1%
CÁNCER	581	25,0%	397	9,5%	861	14,7%	1.197	12,3%	630	12,3%	3.666	13,5%
SIDA	318	13,7%	739	17,7%	634	10,8%	1.300	13,3%	528	10,3%	3.518	12,9%
NEUROLOGÍA	149	6,4%	252	6,0%	450	7,7%	1.448	14,9%	854	16,7%	3.153	11,6%
METABOLISMO	277	11,9%	178	4,3%	451	7,7%	658	6,7%	208	4,1%	1.772	6,5%
PSQUIATRÍA	62	2,7%	342	8,2%	339	5,8%	505	5,2%	371	7,2%	1.619	5,9%
HORMONAS Y REGULADORES HORMONALES	0	0,0%	335	8,0%	356	6,1%	417	4,3%	377	7,4%	1.485	5,5%
ANTIINFLAMATORIOS NO ESTEROIDEOS Y ANTIREUMÁTICOS	60	2,6%	339	8,1%	223	3,8%	633	6,5%	192	3,7%	1.447	5,3%
NEUMOLOGÍA	142	6,1%	114	2,7%	457	7,8%	357	3,7%	22	0,4%	1.091	4,0%
ANTIINFECCIOSOS	62	2,7%	14	0,3%	250	4,3%	280	2,9%	286	5,6%	891	3,3%
ÓRGANOS DE LOS SENTIDOS	43	1,8%	130	3,1%	268	4,6%	170	1,7%	185	3,6%	796	2,9%
GASTROINTESTINAL	114	4,9%	116	2,8%	225	3,8%	103	1,1%	171	3,3%	729	2,7%
UROLOGÍA	57	2,5%	286	6,9%	66	1,1%	57	0,6%	106	2,1%	572	2,1%
TRASPLANTES DE ORGANOS	114	4,9%	57	1,4%	57	1,0%	162	1,7%	57	1,1%	447	1,6%
NUTRIENTES	0	0,0%	100	2,4%	176	3,0%	99	1,0%	0	0,0%	374	1,4%
PIEL Y MUCOSAS	57	2,5%	0	0,0%	111	1,9%	108	1,1%	57	1,1%	333	1,2%
MEDIOS DE CONTRASTES	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	0,6%	165	3,2%	222	0,8%
VACUNAS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	161	1,6%	34	0,7%	194	0,7%
SALUD ORAL	57	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	114	2,2%	171	0,6%
ANTIPARASITARIOS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	48	0,5%	0	0,0%	48	0,2%
NO ESPECÍFICO	0	0,0%	78	1,9%	89	1,5%	439	4,5%	236	4,6%	842	3,1%
Total	2.326	100,0%	4.167	100,0%	5.860	100,0%	9.746	100,0%	5.124	100,0%	27.223	100,0%

Medicamentos POS y no POS

Las medicinas no incluidas en el POS son las más solicitadas (47%), en razón de su costo elevado y su marca específica para tratamientos determinados (*Tabla N° 13*). En este sentido es necesario tener en cuenta que, para el suministro de los medicamentos no POS, se estableció un procedimiento en virtud del cual se tramitan estas peticiones a través de los Comités Técnico Científicos de las EPS, creados por las Resoluciones 5.061 y 2.312 de 1998, hoy subrogadas por la Resolución 2.948 de 2003 del Ministerio de la Protección Social. Podría concluirse –por lo mismo- que sólo en aquellos casos en los cuales el comité no apruebe la solicitud del medicamento se debería acudir a la tutela. No obstante, en muchos casos se acude directamente a la tutela por tratarse de medicamentos que, entre otros motivos, no tienen registro sanitario o no se comercializan en el país. En otros casos también se aduce la demora en la programación de las reuniones de los citados comités.

El alto índice de recobros ante el FOSYGA por concepto de medicamentos no POS, ordenados por tutela (16%)⁸ indica que las EPS --por diversas razones-- no le están dando la debida aplicación a una herramienta diseñada justamente para evitar las tutelas de que tanto se duelen, como lo es el Comité Técnico Científico (CTC).

⁸ Revista Salud Colombia, edición 74, estudio realizado por el Ministerio de Protección Social, enero-marzo de 2004

TABLA N° 13
Medicamentos POS y no POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
NO POS	956	41,1%	1.770	42,5%	2.188	37,3%	3.952	40,6%	2.261	44,1%	11.128	40,9%
POS	652	28,0%	417	10,0%	1.185	20,2%	2.172	22,3%	1.070	20,9%	5.496	20,2%
NO POS Y POS	60	2,6%	776	18,6%	671	11,5%	967	9,9%	264	5,1%	2.738	10,1%
NO ESPECÍFICO	659	28,3%	1.204	28,9%	1.815	31,0%	2.655	27,2%	1.529	29,8%	7.862	28,9%
Total	2.326	100,0%	4.167	100,0%	5.860	100,0%	9.746	100,0%	5.124	100,0%	27.223	100,0%

Medicamentos POS Y no POS frente a semanas requeridas de cotización

De las tutelas revisadas, orientadas a obtener medicamentos del POS, ***ninguna*** registraba el precedente de que el accionante estuviera incurso en los llamados “períodos mínimos de cotización”, es decir, se trataba de personas totalmente habilitadas por la normatividad vigente para recibir las drogas prescritas. La única razón para que dichos usuarios hubieran acudido a la jurisdicción radicó en la arbitrariedad de los aseguradores y en la ausencia de autoridades administrativas (*Tabla N° 14*).

TABLA N° 14
Medicamentos POS y no POS, frente a semanas requeridas de cotización

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
NO POS	246	2,0%	12.271	98,0%	12.517	100,0%
POS	0	0,0%	4.107	100,0%	4.107	100,0%
NO POS Y POS	38	1,4%	2.699	98,6%	2.738	100,0%
NO ESPECÍFICO	338	4,3%	7.524	95,7%	7.862	100,0%
Total	622	2,3%	26.601	97,7%	27.223	100,0%

2.1.2.5 Tutelas por procedimientos

La petición judicial de procedimientos es la actividad del servicio médico asistencial que menos se presenta, sin embargo, el mencionado requerimiento se produce tratándose de técnicas cardiovasculares y urológicas (Litotricia) (*Tabla N° 15*).

TABLA N° 15
Tutelas por procedimientos

	periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CARDIOVASCULAR	245	58,1%	183	25,3%	455	30,6%	333	36,6%	456	41,7%	1.672	36,1%
UROLOGÍA Y NEFROLOGÍA	0	0,0%	269	37,2%	110	7,4%	108	11,9%	45	4,1%	532	11,5%
RENAL Y TRANSPLANTES	0	0,0%	41	5,7%	260	17,5%	0	0,0%	179	16,3%	480	10,4%
ONCOLOGÍA	119	28,3%	0	0,0%	163	11,0%	0	0,0%	105	9,6%	387	8,3%
TOMA DE BIOPSIAS	0	0,0%	116	16,1%	57	3,8%	105	11,5%	45	4,1%	323	7,0%
GINECOLOGÍAS	57	13,6%	57	7,9%	102	6,9%	57	6,3%	0	0,0%	273	5,9%
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	0	0,0%	57	7,9%	0	0,0%	103	11,4%	112	10,2%	272	5,9%
OFTALMOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	114	7,7%	0	0,0%	114	10,4%	228	4,9%
NEUROLOGÍA - NEUROCIRUGÍA	0	0,0%	0	0,0%	111	7,5%	57	6,3%	0	0,0%	168	3,6%
GLÁNDULAS TIROIDES Y PARATIROIDES	0	0,0%	0	0,0%	114	7,6%	51	5,6%	0	0,0%	165	3,6%
PIEL Y MUCOSAS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	56	6,2%	0	0,0%	56	1,2%
ASISTENCIA DOMICILIARIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	39	4,3%	0	0,0%	39	0,8%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	38	3,5%	38	0,8%
Total	421	100,0%	723	100,0%	1.486	100,0%	910	100,0%	1.094	100,0%	4.634	100,0%

Tutelas por procedimientos POS y no POS

El 95.4% de los procedimientos pedidos en las tutelas pertenece al POS. De estos, el 19.9% corresponden al POS de alto costo. Como se ve, aunque la presión judicial por este tipo de prestación es sensiblemente menor, la renuencia solamente recae sobre procedimientos de un costo significativo, como lo son –dentro del POS- los cateterismos cardíacos, la litotricia extra corpórea, las quimioterapias y las diálisis.

Llama la atención, por lo mismo, que aunque la prima de salud se entrega completa al asegurador para cubrir un grupo integral de riesgos, sólo exista voluntad para cumplir con aquello que no signifique mayores egresos (*Tabla N° 16*).

TABLA N° 16
Tutelas por procedimientos POS y no POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
POS	245	58,1%	682	94,3%	1.063	71,5%	743	81,7%	766	70,0%	3.498	75,5%
POS ALTO COSTO	176	41,9%	41	5,7%	423	28,5%	0	0,0%	283	25,9%	924	19,9%
NO POS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	167	18,3%	45	4,1%	212	4,6%
Total	421	100,0%	723	100,0%	1.486	100,0%	910	100,0%	1.094	100,0%	4.634	100,0%

95,4%

Procedimientos POS y no POS frente a semanas requeridas de cotización

En el presente evento, tampoco cabe el pretexto de los déficit en el número requerido de semanas de cotización, pues esta causal se produjo apenas para el 7.9% de los casos (*Tabla N° 17*).

TABLA N° 17
Procedimientos POS y no POS, según semanas de cotización

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
POS	277	7,9%	3.222	92,1%	3.498	100,0%
POS ALTO COSTO	150	16,2%	774	83,8%	924	100,0%
NO POS	0	0,0%	212	100,0%	212	100,0%
Total	427	9,2%	4.208	90,8%	4.634	100,0%

2.1.2.6 Tutelas por citas médicas

La negativa o tardanza en la autorización de citas con algunos especialistas constituye la causa principal de la presentación de tutelas relacionadas con la consulta externa, de acuerdo con el siguiente orden: Oftalmología (23.1%) Neurología (17.4%) y Cardiología (10.5%). Todo indica que la dificultad detallada obedece al relativamente bajo número de adscripción (contratación) de este tipo de especialistas. De igual modo, las citas para ciertas especialidades implican tratamientos, procedimientos, insumos y cirugías de alto costo (*Tabla N° 18*).

TABLA N° 18
Tutelas por citas médicas

	Periodo									
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
OFTALMOLOGÍA	171	17,0%	342	21,7%	541	19,3%	387	26,9%	391	35,4%
NEUROLOGÍA - NEUROCIRUGÍA	171	17,0%	285	18,1%	448	16,0%	286	19,9%	191	17,3%
CARDIOLOGÍA	114	11,3%	171	10,8%	337	12,1%	106	7,3%	102	9,3%
UROLOGÍA Y NEFROLOGÍA	0	0,0%	57	3,6%	114	4,1%	226	15,7%	216	19,6%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	103	10,2%	217	13,8%	227	8,1%	0	0,0%	57	5,2%
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	49	4,9%	114	7,2%	285	10,2%	114	8,0%	40	3,6%
GINECOLOGÍA	57	5,7%	0	0,0%	114	4,1%	154	10,7%	0	0,0%
CIRUGÍA GENERAL	57	5,7%	57	3,6%	57	2,0%	0	0,0%	106	9,6%
REUMATOLOGIA	0	0,0%	57	3,6%	114	4,1%	0	0,0%	0	0,0%
ONCOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	171	6,1%	0	0,0%	0	0,0%
DERMATOLOGÍA	59	5,9%	57	3,6%	0	0,0%	51	3,5%	0	0,0%
MEDICINA GENERAL	57	5,7%	0	0,0%	0	0,0%	57	4,0%	0	0,0%
CIRUGÍA PLÁSTICA	0	0,0%	114	7,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
ENDOCRINOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	114	4,1%	0	0,0%	0	0,0%
PSIQUIATRÍA	113	11,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
GASTROENTEROLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57	4,0%	0	0,0%
SALUD ORAL	0	0,0%	0	0,0%	57	2,0%	0	0,0%	0	0,0%
NEUMOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	57	2,0%	0	0,0%	0	0,0%
NO ESPECÍFICO	57	5,7%	106	6,7%	163	5,8%	0	0,0%	0	0,0%
Total	1.010	100,0%	1.576	100,0%	2.799	100,0%	1.438	100,0%	1.103	100,0%

2.1.2.7 Tutelas por prótesis, órtesis y aparatos ortopédicos

Las prótesis cardiovasculares y los reemplazos articulares ocasionan las solicitudes de intercesión judicial más frecuentes. En el caso de las prótesis cardiovasculares, la mayoría de estas corresponden al STENT, incluido recientemente al Plan Obligatorio de Salud, mediante el Acuerdo 259 del CNSSS. Los reemplazos articulares se relacionan con reposiciones de cadera especialmente (*Tabla N° 19*).

TABLA N° 19
Tutelas por prótesis, órtesis y aparatos ortopédicos

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CARDIOVASCULAR	171	16,5%	402	22,9%	564	21,2%	1.275	45,1%	435	25,7%	2.848	28,6%
REEMPLAZOS ARTICULARES	285	27,6%	491	27,9%	512	19,3%	421	14,9%	438	25,9%	2.148	21,5%
OFTALMOLOGÍA	131	12,6%	467	26,6%	525	19,7%	505	17,9%	200	11,8%	1.828	18,3%
ORTOPEDIA Y TRAUMATOLOGÍA	114	11,0%	239	13,6%	619	23,3%	307	10,9%	354	20,9%	1.633	16,4%
OTORRINOLARINGOLOGÍA	285	27,6%	159	9,0%	327	12,3%	266	9,4%	264	15,6%	1.302	13,1%
PROCTOLOGÍA	0	0,0%	0	0,0%	57	2,1%	0	0,0%	0	0,0%	57	0,6%
NEUROLOGÍA - NEUROCIRUGÍA	0	0,0%	0	0,0%	54	2,0%	0	0,0%	0	0,0%	54	0,5%
RENAL Y TRANSPLANTES	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	53	1,9%	0	0,0%	53	0,5%
QUIRÚRGICAS DE LA MAMA	49	4,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	49	0,5%
Total	1.036	100,0%	1.759	100,0%	2.657	100,0%	2.827	100,0%	1.692	100,0%	9.971	100,0%

Prótesis POS y no POS

El 59.6% de las tutelas estudiadas recae sobre prótesis u órtesis incluidas en el POS. Llama la atención que la mitad (26.2%) de las mismas corresponda a POS de alto costo (*Tabla N° 20*).

TABLA N° 20
Prótesis POS y no POS

	Período											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
POS	245	23,6%	592	33,7%	1.318	49,6%	1.006	35,6%	581	34,3%	3.741	37,5%
POS ALTO COSTO	342	33,1%	491	27,9%	512	19,3%	421	14,9%	438	25,9%	2.205	22,1%
NO POS	391	37,8%	273	15,5%	441	16,6%	300	10,6%	388	22,9%	1.794	18,0%
NO POS ALTO COSTO	57	5,5%	402	22,9%	387	14,5%	1.101	38,9%	286	16,9%	2.232	22,4%
Total	1.036	100,0%	1.759	100,0%	2.657	100,0%	2.827	100,0%	1.692	100,0%	9.971	100,0%

Prótesis POS y no POS frente a semanas requeridas de cotización

Solamente el 2.8% de las pretensiones tramitadas en los estrados relacionadas con prótesis u órtesis (incluidas en el POS) carecía del requisito de períodos básicos de cotización (**Tabla N° 21**).

TABLA N° 21
Prótesis POS y No POS, según semanas de cotización

	SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN					
	SÍ		NO		Total	
	N	%	N	%	N	%
POS	104	2,8%	3.636	97,2%	3.741	100,0%
POS ALTO COSTO	0	0,0%	2.205	100,0%	2.205	100,0%
NO POS	0	0,0%	1.794	100,0%	1.794	100,0%
NO POS ALTO COSTO	54	2,4%	2.178	97,6%	2.232	100,0%
Total	158	1,6%	9.813	98,4%	9.971	100,0%

2.1.2.8 Tutelas por otros temas relacionados con la salud

En esta clasificación se incluyeron aquellas tutelas en las que el accionante solicitaba asistencia que, aunque no afectaba directamente su salud, sí le impedía acceder a esos servicios, así: requerimientos administrativos y logísticos, tales como traslados de ciudad, cambio de EPS, desplazamiento de reclusos enfermos reintegros por pagos médicos y pago de aportes a EPS (**Tabla N° 22**).

TABLA N° 22
Tutelas por otros temas relacionados con la salud

	periodo									
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ATENCIÓN MÉDICA	965	48,5%	262	9,8%	549	14,6%	850	21,2%	198	16,6%
REINTEGROS POR PAGOS MÉDICOS	161	8,1%	483	18,0%	483	12,9%	1.246	31,1%	282	23,7%
PAGOS DE APORTES EPS	0	0,0%	811	30,2%	1.511	40,2%	202	5,1%	106	8,9%
MEDIO AMBIENTE Y SALUBRIDAD PÚBLICA	444	22,3%	367	13,7%	375	10,0%	386	9,7%	197	16,5%
AFILIACIONES	83	4,2%	450	16,8%	133	3,5%	592	14,8%	143	11,9%
SALUD DESPLAZADOS	0	0,0%	0	0,0%	211	5,6%	164	4,1%	219	18,3%
TRASLADO A OTRA CIUDAD	174	8,7%	57	2,1%	110	2,9%	110	2,8%	48	4,0%
SOLICITUD DE CARNETS	105	5,3%	57	2,1%	92	2,4%	233	5,8%	0	0,0%
ATENCIÓN MÉDICA FUERA DE PENITENCIARIA	0	0,0%	139	5,2%	195	5,2%	109	2,7%	0	0,0%
SISBEN	56	2,8%	57	2,1%	57	1,5%	54	1,3%	0	0,0%
RETENCIÓN DE PACIENTES	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	53	1,3%	0	0,0%
TRASLADOS DE EPS	0	0,0%	0	0,0%	43	1,1%	0	0,0%	0	0,0%
Total	1.989	100,0%	2.682	100,0%	3.758	100,0%	3.999	100,0%	1.193	100,0%

2.1.2.9 Tutelas por otros temas diferentes a salud

Como se mencionó anteriormente, los accionantes en el 7.7% de los casos invocaron el derecho a la salud para reclamar ejecuciones que no tenían ninguna relación con la afectación de su salud. Entre las solicitudes más frecuentes se encuentran: pago de mesadas pensionales, pago de salarios y reconocimiento de pensiones (*Tabla N° 23*).

TABLA N° 23
Tutelas por otros temas diferentes a salud

	periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PAGO DE MESADAS PENSIONALES	747	25,1%	1.001	28,2%	870	29,5%	88	2,8%	48	3,4%	2.754	19,6%
PAGO DE SALARIOS	585	19,6%	895	25,2%	585	19,9%	614	19,5%	45	3,2%	2.724	19,4%
RECONOCIMIENTO DE PENSIÓN	383	12,9%	514	14,5%	280	9,5%	922	29,3%	344	24,6%	2.442	17,4%
PAGO PRESTACIONES ECONÓMICAS	563	18,9%	343	9,7%	380	12,9%	437	13,9%	280	20,0%	2.002	14,3%
OTROS PAGOS	115	3,9%	148	4,2%	275	9,3%	273	8,7%	163	11,7%	975	7,0%
TRASLADO LABORAL	58	1,9%	176	5,0%	244	8,3%	198	6,3%	92	6,6%	768	5,5%
REINSTALACIÓN DE SERVICIOS PUBLICOS	0	0,0%	171	4,8%	95	3,2%	227	7,2%	0	0,0%	494	3,5%
REINTEGRO LABORAL	162	5,4%	57	1,6%	0	0,0%	54	1,7%	154	11,0%	428	3,1%
DESEMBARGO DE SALARIOS	137	4,6%	0	0,0%	0	0,0%	40	1,3%	73	5,2%	250	1,8%
OTROS	230	7,7%	246	6,9%	220	7,4%	290	9,2%	200	14,3%	1.186	8,5%
Total	2.980	100,0%	3.552	100,0%	2.948	100,0%	3.143	100,0%	1.399	100,0%	14.023	100,0%

2.1.3 Tutelas en salud por alto costo (reaseguro)

Las tutelas en salud relacionadas con patologías de alto costo constituyen el 21.04% dentro del período analizado (*Tabla N° 24*).

De conformidad con el parágrafo 4 del artículo 167 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social en Salud podrá establecer un sistema de reaseguro para el cubrimiento de riesgos catastróficos.

De igual forma, la Ley 100 de 1993, en su artículo 162, ordinal 4º, prevé que toda entidad promotora de salud reasegure los riesgos derivados de la atención de enfermedades calificadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) como de alto costo.

En la realidad colombiana, las EPS no toman un reaseguro propiamente dicho, sino que adquieren un seguro “de efecto de pérdida” con una retención alta; dicho seguro ampara riesgos a partir de una suma determinada; todo riesgo inferior deberá ser asumido por la EPS.

TABLA N° 24
Tutelas alto costo

	POS ALTO COSTO	NO POS ALTO COSTO	TOTAL ALTO COSTO	TOTAL SOLICITUD	% ALTO COSTO
EXÁMENES	734	0	734	36.790	2,00%
CIRUGÍAS	5.101	2.861	7.962	35.724	22,29%
TRATAMIENTOS	14.817	2.082	16.899	32.798	51,52%
MEDICAMENTOS	0	0	0	27.223	0,00%
PROCEDIMIENTOS	924	0	924	4.634	19,94%
PRÓTESIS	2.205	2.232	4.437	9.971	44,50%
TOTAL	23.781	7.175	30.956	147.140	21,04%

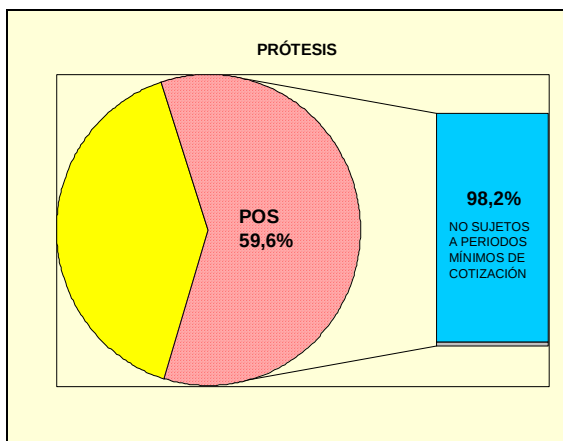
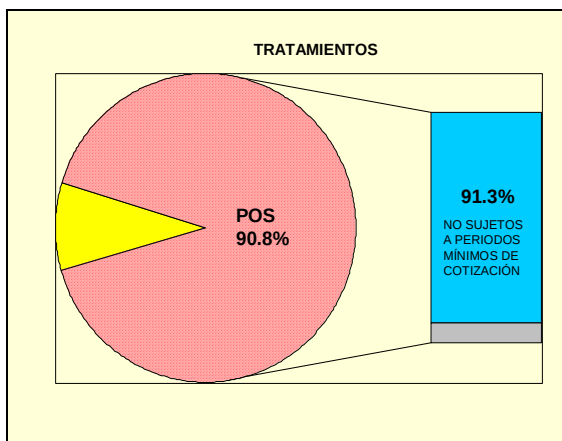
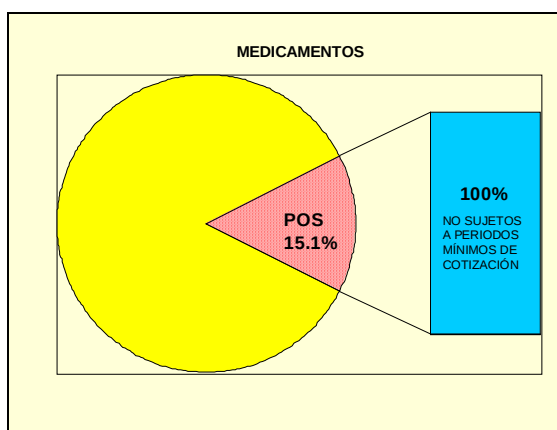
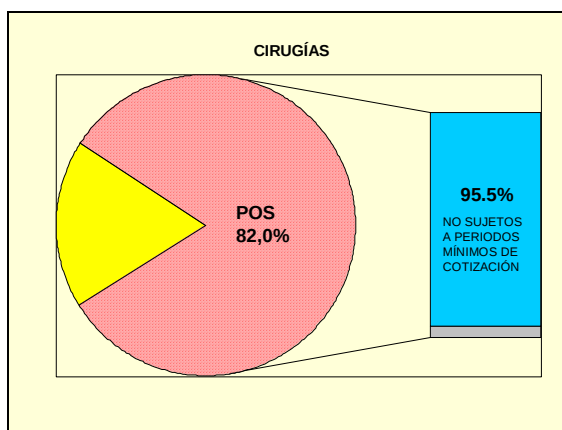
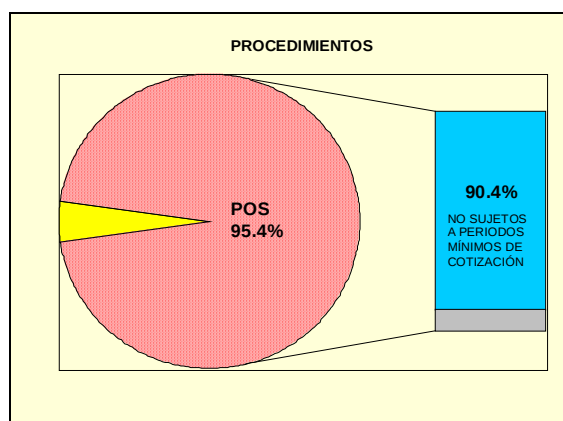
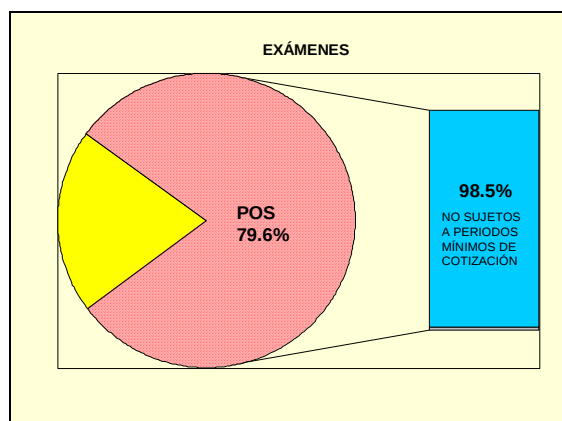
2.1.4 Tutelas POS , no sujetas a semanas minimas de cotización

De todas las solicitudes de servicios, el 70% corresponden al POS, y de estos el 95.2% no estaban sujetas a periodos mínimos de cotización (*Tabla N° 25*). Al examinar cada uno de los servicios, a excepción de medicamentos, los demás presentan porcentajes similares.

TABLA N° 25
Tutelas del POS que no estaban sujetas a períodos mínimos de cotización

	POS	POS ALTO COSTO	TOTAL POS	TOTAL SOLICITUD	% POS	% DE NO SUJETAS A PERIODOS MÍNIMOS DE COTIZACIÓN
						%
EXÁMENES	28.553	734	29.287	36.790	79,61%	98,54%
CIRUGÍAS	24.203	5.101	29.304	35.724	82,03%	95,28%
TRATAMIENTOS	14.977	14.817	29.794	32.798	90,84%	91,32%
MEDICAMENTOS	4.107	0	4.107	27.223	15,09%	100,00%
PROCEDIMIENTOS	3.498	924	4.422	4.634	95,43%	90,37%
PRÓTESIS	3.741	2.205	5.946	9.971	59,63%	98,23%
TOTAL	79.079	23.781	102.860	147.140	69,91%	95,21%

GRÁFICA N° 5
Tutelas POS, no sujetas a períodos mínimos de cotización por tipo de solicitud



2.1.5 Distribución de las tutelas por servicios en cada EPS

La siguiente tabla muestra el comportamiento de las tutelas, por servicio, en cada una de las EPS. La parte resaltada corresponde al porcentaje más alto en la entidad.

TABLA N°26
Distribución de las tutelas por servicio en cada una de las EPS

	Solicitud en la tutela									Total
	MEDICAMENTOS	CIRUGIAS	EXÁMENES PARACLÍNICOS	TRATAMIENTOS	PROCEDIMIENTOS	PRÓTESIS	CITAS MÉDICAS	OTRAS RELACIONADAS CON SALUD	OTRAS	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
Instituto de Seguros Sociales	12,7%	24,5%	25,9%	16,2%	3,0%	6,2%	6,7%	2,0%	2,8%	100,0%
Cajanal	35,1%	12,5%	15,2%	19,0%	2,3%	5,5%	0,5%	3,8%	6,1%	100,0%
Saludcoop	23,1%	17,3%	12,2%	28,9%	2,6%	11,1%	2,0%	1,4%	1,3%	100,0%
Cooameva	21,3%	21,2%	16,3%	26,8%	3,8%	5,3%	0,7%	3,0%	1,6%	100,0%
Cafesalud	17,5%	20,4%	18,2%	24,7%	1,2%	6,4%	0,0%	11,5%	0,0%	100,0%
Susalud	19,5%	15,8%	22,7%	22,9%	1,6%	4,5%	0,0%	9,9%	3,2%	100,0%
Salud Total	14,6%	19,8%	26,4%	21,6%	2,9%	6,2%	0,0%	8,5%	0,0%	100,0%
Caprecom	26,6%	20,1%	20,0%	19,6%	1,9%	5,1%	3,5%	1,9%	1,4%	100,0%
Humana Vivir	15,5%	23,4%	10,7%	21,4%	6,2%	15,0%	0,0%	7,8%	0,0%	100,0%
Sánitas	10,3%	22,7%	13,9%	25,4%	6,3%	14,3%	0,0%	3,6%	3,6%	100,0%
Salud Colmena	15,5%	26,2%	22,0%	18,5%	0,0%	0,0%	0,0%	17,8%	0,0%	100,0%
Comfenalco Antioquia	20,9%	24,4%	9,4%	22,1%	7,1%	5,3%	0,0%	11,0%	0,0%	100,0%
Famisanar	7,0%	20,3%	9,9%	40,4%	3,1%	9,9%	3,1%	6,2%	0,0%	100,0%
Unimec *	22,9%	5,2%	23,9%	25,2%	3,5%	5,2%	5,2%	9,1%	0,0%	100,0%
Cruz Blanca	13,2%	28,7%	16,8%	30,4%	0,0%	3,4%	0,0%	7,4%	0,0%	100,0%
Servicio Occidental de Salud S.O.S	9,8%	19,6%	26,1%	9,9%	0,0%	4,3%	2,8%	19,0%	8,5%	100,0%
Solsalud	12,8%	10,6%	34,1%	25,6%	0,0%	8,5%	0,0%	8,4%	0,0%	100,0%
Compensar	22,3%	26,8%	4,0%	25,0%	2,0%	14,3%	0,0%	5,5%	0,0%	100,0%
Colseguros*	15,5%	10,4%	28,4%	0,0%	0,0%	10,3%	17,6%	17,9%	0,0%	100,0%
Comfenalco Valle	16,4%	11,0%	37,7%	24,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,0%	0,0%	100,0%
Salud Colpatria	32,4%	14,9%	10,2%	32,4%	0,0%	10,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Saludvida	50,0%	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EPS de Caldas *	4,8%	23,1%	0,0%	54,8%	0,0%	17,3%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Convida *	23,3%	0,0%	23,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	53,3%	0,0%	100,0%
Cóndor *	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Calisalud *	59,3%	40,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Risaralda EPS *	18,9%	0,0%	78,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,7%	100,0%
Total	16,6%	21,9%	22,4%	19,1%	2,8%	6,5%	4,5%	3,6%	2,6%	100,0%

* En Liquidación

2.2 Segunda etapa

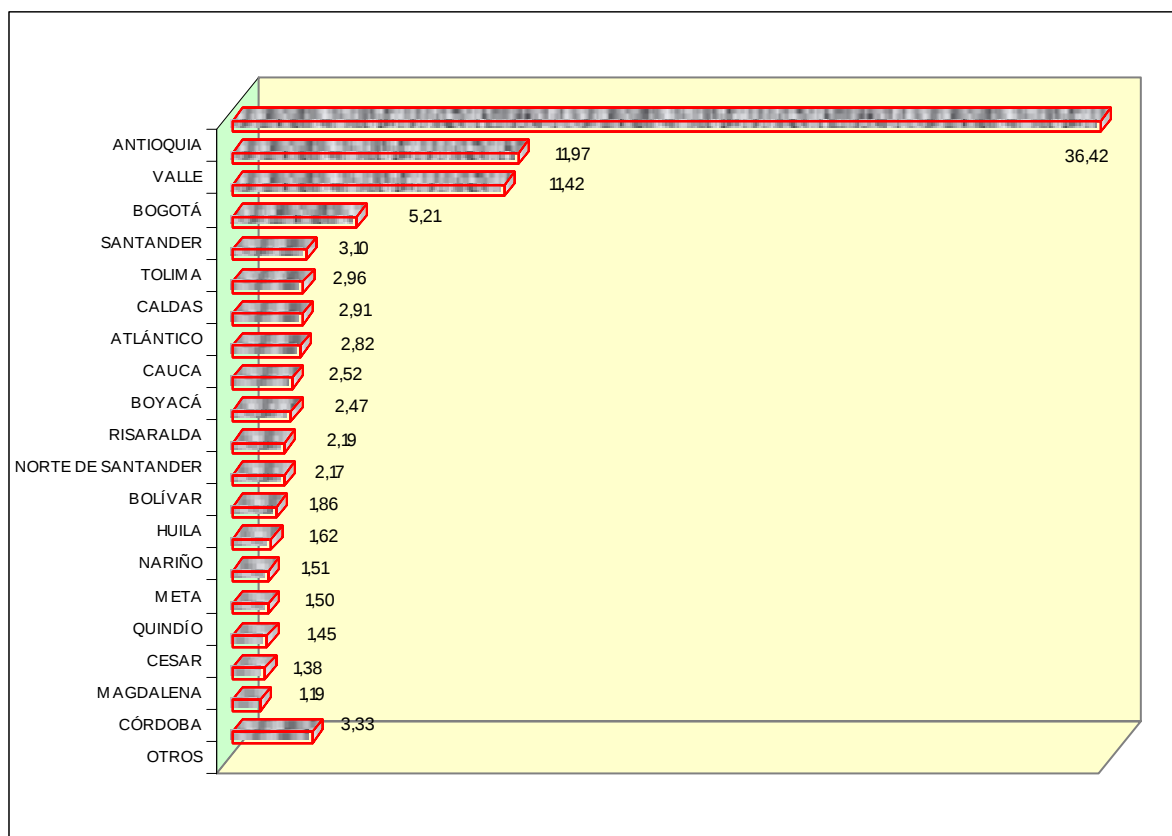
En esta parte del estudio se hace un análisis descriptivo del universo de tutelas que invocaron el derecho a la salud en el período 1999-2003.

2.2.1 Número de tutelas en salud por departamento

Antioquia es el departamento en donde mayor número de tutelas se presenta invocando el derecho a la salud; seguida por Valle, Bogotá y Santander (Gráfica N° 6). No obstante lo anterior, en Antioquia se observa una disminución porcentual respecto del total del país en el último período. Caso contrario ocurre en Bogotá y

Santander cuya participación fue superior en el último período respecto de los años anteriores.

GRÁFICA N° 6
Distribución porcentual de las tutelas por departamento

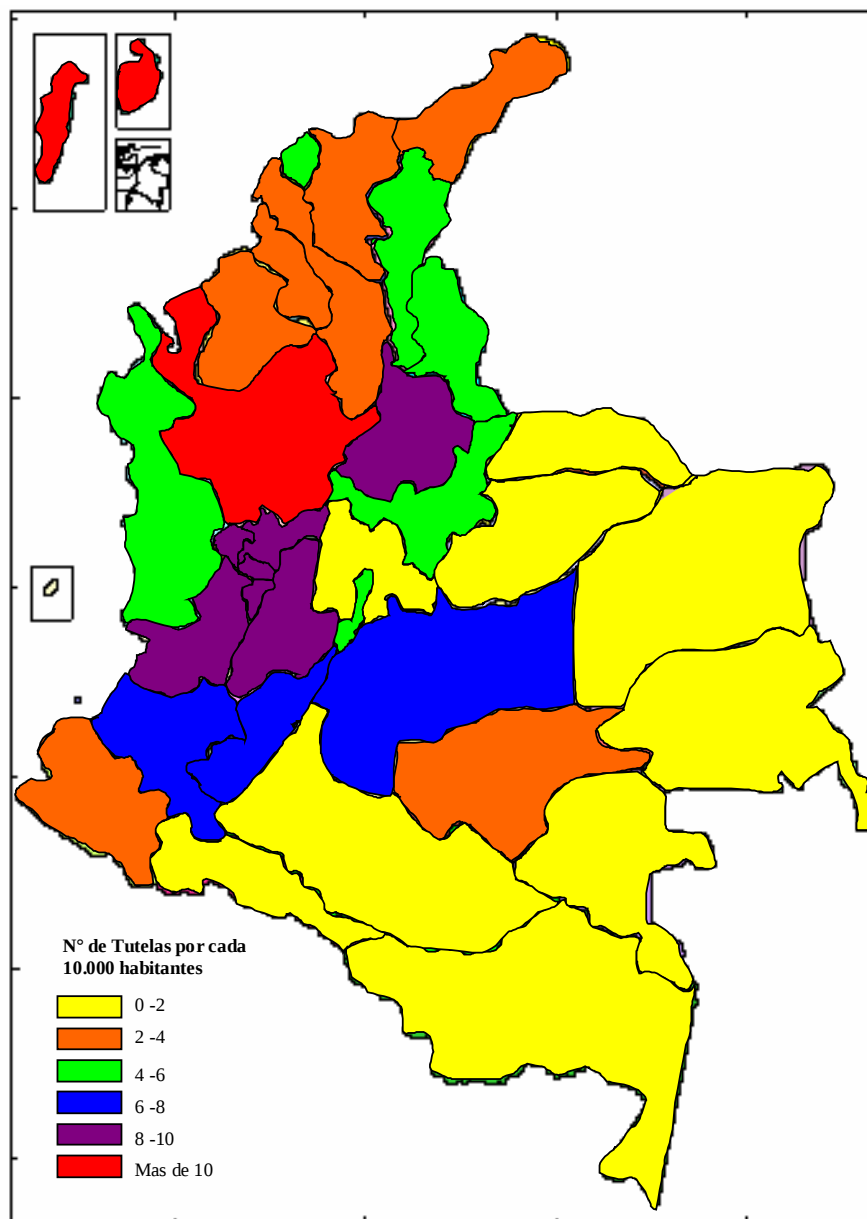


Al hacer la corrección por número de habitantes, Antioquia continúa en primer lugar al presentar 22,1 tutelas anuales por cada 10.000 habitantes; seguida por San Andrés, Valle y Santander (*Tabla N° 27*).

TABLA N° 27
Número de tutelas en salud por departamento

	Período												N° de Tutelas por cada 10.000 habitantes
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
ANTIOQUIA	9.835	46,2%	9.223	37,1%	11.504	33,5%	15.087	35,3%	7.298	32,9%	52.947	36,4%	22,1
SAN ANDRÉS	65	0,3%	128	0,5%	65	0,2%	58	0,1%	40	0,2%	356	0,2%	10,5
VALLE	2.216	10,4%	3.001	12,1%	4.741	13,8%	4.793	11,2%	2.649	12,0%	17.400	12,0%	9,4
SANTANDER	616	2,9%	1.012	4,1%	1.727	5,0%	2.618	6,1%	1.600	7,2%	7.573	5,2%	9,2
CALDAS	702	3,3%	611	2,5%	966	2,8%	1.334	3,1%	695	3,1%	4.308	3,0%	8,9
QUINDÍO	257	1,2%	352	1,4%	479	1,4%	718	1,7%	372	1,7%	2.178	1,5%	8,9
RISARALDA	308	1,4%	778	3,1%	685	2,0%	1.222	2,9%	601	2,7%	3.594	2,5%	8,7
TOLIMA	599	2,8%	718	2,9%	989	2,9%	1.432	3,4%	771	3,5%	4.509	3,1%	8,1
CAUCA	464	2,2%	616	2,5%	1.002	2,9%	1.327	3,1%	695	3,1%	4.104	2,8%	7,5
META	232	1,1%	348	1,4%	476	1,4%	754	1,8%	381	1,7%	2.191	1,5%	7,2
HUILA	490	2,3%	453	1,8%	529	1,5%	789	1,8%	446	2,0%	2.707	1,9%	6,7
BOGOTÁ	2.388	11,2%	2.525	10,2%	3.425	10,0%	5.094	11,9%	3.165	14,3%	16.597	11,4%	6,0
BOYACÁ	351	1,6%	762	3,1%	1.640	4,8%	587	1,4%	321	1,4%	3.661	2,5%	5,8
NORTE DE SANTANDER	376	1,8%	672	2,7%	710	2,1%	969	2,3%	458	2,1%	3.185	2,2%	5,3
CHOCÓ	101	0,5%	99	0,4%	441	1,3%	249	0,6%	91	0,4%	981	0,7%	5,2
CESAR	217	1,0%	384	1,5%	504	1,5%	763	1,8%	243	1,1%	2.111	1,5%	4,8
ATLÁNTICO	598	2,8%	747	3,0%	1.043	3,0%	1.226	2,9%	612	2,8%	4.226	2,9%	4,4
BOLÍVAR	375	1,8%	529	2,1%	819	2,4%	914	2,1%	514	2,3%	3.151	2,2%	3,6
LA GUAJIRA	81	0,4%	207	0,8%	226	0,7%	190	0,4%	81	0,4%	785	0,5%	3,5
MAGDALENA	246	1,2%	467	1,9%	458	1,3%	552	1,3%	278	1,3%	2.001	1,4%	3,5
NARIÑO	196	0,9%	411	1,7%	628	1,8%	756	1,8%	358	1,6%	2.349	1,6%	3,3
CÓRDOBA	207	1,0%	285	1,1%	576	1,7%	484	1,1%	175	0,8%	1.727	1,2%	2,8
SUCRE	83	0,4%	194	0,8%	224	0,7%	284	0,7%	111	0,5%	896	0,6%	2,5
CAQUETÁ	73	0,3%	71	0,3%	126	0,4%	109	0,3%	35	0,2%	414	0,3%	2,1
AMAZONAS	8	0,0%	11	0,0%	22	0,1%	14	0,0%	7	0,0%	62	0,0%	1,9
PUTUMAYO	27	0,1%	28	0,1%	62	0,2%	71	0,2%	19	0,1%	207	0,1%	1,3
ARAUCA	20	0,1%	24	0,1%	41	0,1%	23	0,1%	14	0,1%	122	0,1%	1,1
VICHADA	3	0,0%	7	0,0%	12	0,0%	16	0,0%	4	0,0%	42	0,0%	1,1
CUNDINAMARCA	102	0,5%	148	0,6%	162	0,5%	254	0,6%	114	0,5%	780	0,5%	0,8
GUAINÍA	2	0,0%	1	0,0%	2	0,0%	6	0,0%	1	0,0%	12	0,0%	0,7
CASANARE	25	0,1%	17	0,1%	23	0,1%	22	0,1%	6	0,0%	93	0,1%	0,7
VAUPÉS	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	4	0,0%	1	0,0%	6	0,0%	0,5
GUAVIARE	4	0,0%	3	0,0%	4	0,0%	10	0,0%	3	0,0%	24	0,0%	0,4
NO MENCIONADO	34	0,2%	11	0,0%	7	0,0%	5	0,0%	4	0,0%	61	0,0%	
Total	21.301	100,0%	24.843	100,0%	34.319	100,0%	42.734	100,0%	22.163	100,0%	145.360	100,0%	7,8

MAPA No 1
Nº de tutelas por cada 10.000 habitantes por departamento



2.2.2 Orientación de las decisiones de tutela en primera instancia

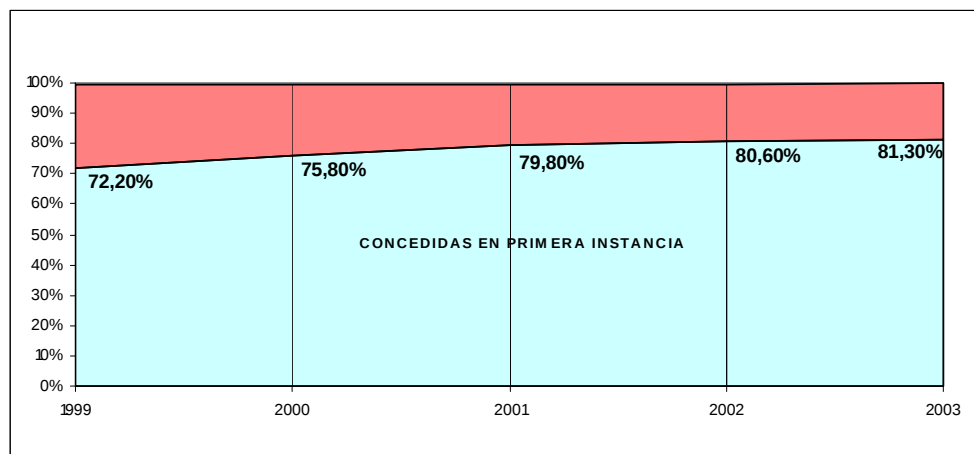
En la decisión de primera instancia, los fallos de tutela tienden a favorecer las pretensiones de los tutelantes: en el 78.5% de los casos la petición fue concedida (Tabla N° 28); este porcentaje de aceptación es mayor en el primer semestre de 2003 respecto de los años anteriores, con una tasa de crecimiento del 10% entre 1999 y el 2003. (Gráfica N° 6).

TABLA N° 28
Decisión de las tutelas en primera instancia

		PERIODO											
		1999		2000		2001		2002		2003		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Decisión en primera instancia	Concedida	15370	72.2%	18852	75.9%	27395	79.8%	34451	80.6%	18005	81.2%	114073	78.5%
	Denegada	5786	27.2%	5920	23.8%	6829	19.9%	8140	19.0%	4097	18.5%	30772	21.2%
	Sin información	28	.1%	42	.2%	62	.2%	102	.2%	45	.2%	279	.2%
	Desistida	116	.5%	28	.1%	33	.1%	40	.1%	15	.1%	232	.2%
	Abstención	1	.0%	1	.0%	0	.0%	1	.0%	1	.0%	4	.0%
Total		21301	100%	24843	100%	34319	100%	42734	100%	22163	100.0%	145360	100.0%

El 21,2% de las tutelas fueron negadas porque la entidad demandada solucionó el problema durante el transcurso de la demanda, lo que dio lugar a la figura jurídica denominada carencia actual de objeto. En otros casos, el juez consideró que existían otros medios de defensa judicial para la reclamación que se estaba haciendo, principalmente en aquellos en donde la reclamación hacía alusión a solicitud de pensión, a reajuste de mesadas pensionales y a pago de salarios. Aunque las anteriores reclamaciones presentan diverso origen, los usuarios invocan el derecho a la salud en razón de las dificultades económicas para sufragar los respectivos aportes.

GRÁFICA N° 6
Porcentaje de tutelas concedidas en primera instancia



Decisión de acuerdo al tipo de juez

Los jueces de menores y los jueces de familia son los funcionarios que más acceden a las peticiones de los tutelantes en un 87.6% y en un 83.9%, respectivamente, de los casos (*Tabla N° 29*).

TABLA N° 29
Decisión de las tutelas en primera instancia de acuerdo al tipo de juez

	Decisión en primera instancia											
	Concedida		Denegada		Desistida		Abstención		Sin información		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Juzgado de menores	1.908	87,6%	262	12,0%	2	0,1%	0	0,0%	5	0,2%	2.177	100,0%
Juzgado de Familia	5.407	83,9%	1.024	15,9%	5	0,1%	0	0,0%	12	0,2%	6.448	100,0%
Juzgado Civil del Circuito	19.727	82,1%	4.252	17,7%	12	0,0%	0	0,0%	43	0,2%	24.034	100,0%
Juzgado Penal Municipal	27.395	80,4%	6.504	19,1%	130	0,4%	0	0,0%	52	0,2%	34.081	100,0%
Juzgado Penal del Circuito	22.175	79,8%	5.501	19,8%	41	0,1%	0	0,0%	58	0,2%	27.775	100,0%
Juzgado Penal del Circuito Especializado	228	79,7%	57	19,9%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,3%	286	100,0%
Juzgado Civil Municipal	15.819	78,6%	4.248	21,1%	17	0,1%	2	0,0%	42	0,2%	20.128	100,0%
Juzgado Promiscuo de familia	1.488	77,4%	430	22,4%	2	0,1%	0	0,0%	2	0,1%	1.922	100,0%
Juzgado de Ejecución de penas	828	77,0%	245	22,8%	2	0,2%	0	0,0%	1	0,1%	1.076	100,0%
Juzgado Laboral del Circuito	9.375	76,1%	2.907	23,6%	10	0,1%	1	0,0%	19	0,2%	12.312	100,0%
Juzgado Promiscuo Municipal	3.983	72,5%	1.495	27,2%	2	0,0%	1	0,0%	10	0,2%	5.491	100,0%
Tribunal Administrativo	1.903	64,1%	1.054	35,5%	2	0,1%	0	0,0%	8	0,3%	2.967	100,0%
Juzgado Promiscuo del Circuito	296	61,3%	182	37,7%	2	0,4%	0	0,0%	3	0,6%	483	100,0%
Consejo Seccional de la Judicatura	221	58,0%	160	42,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	381	100,0%
Tribunal Superior	3.263	57,4%	2.402	42,3%	5	0,1%	0	0,0%	11	0,2%	5.681	100,0%
Consejo de Estado	1	14,3%	6	85,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	100,0%
Corte Suprema de Justicia	0	0,0%	15	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	15	100,0%
Sin identificar	56	58,3%	28	29,2%	0	0,0%	0	0,0%	12	12,5%	96	100,0%
Total	114.073	78,5%	30.772	21,2%	232	0,2%	4	0,0%	279	0,2%	145.360	100,0%

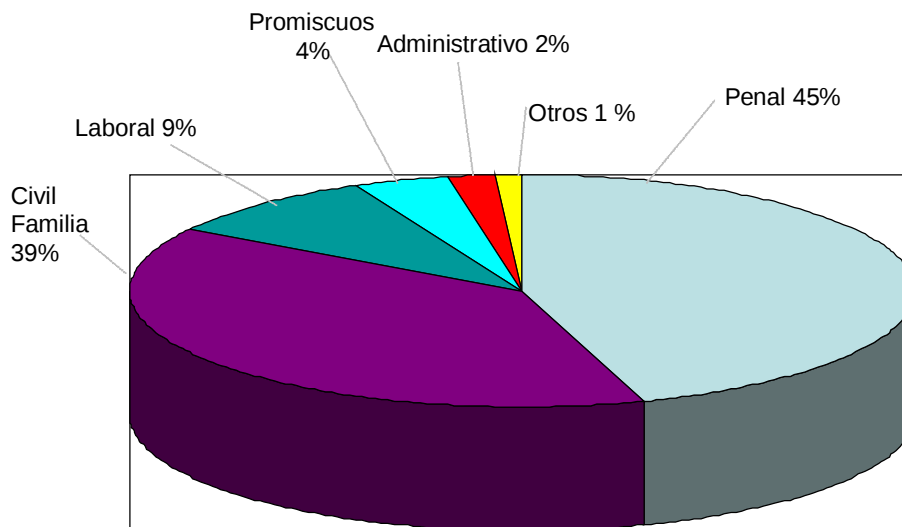
Número de tutelas tramitadas por juzgado

El mayor número de tutelas se presenta ante la Jurisdicción Penal, con un porcentaje cercano al 45%, (*Gráfica N° 7*), siendo los juzgados penales municipales los que mayor número tramitan (*Tabla N° 30*); a su vez, estos jueces conceden las tutelas en el 80% de los casos. Se podría pensar que la razón por la cual las personas acuden en mayor medida ante los jueces del área de Derecho Público es - tal vez- su formación humanista.

TABLA N° 30
Número de tutelas tramitadas por juzgado según período

	Periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Juzgado Penal Municipal	6.196	29,1%	5.051	20,3%	7.145	20,8%	11.150	26,1%	4.539	20,5%	34.081	23,4%
Juzgado Penal del Circuito	3.048	14,3%	4.249	17,1%	6.056	17,6%	8.755	20,5%	5.667	25,6%	27.775	19,1%
Juzgado Civil del Circuito	2.379	11,2%	4.148	16,7%	6.140	17,9%	7.303	17,1%	4.064	18,3%	24.034	16,5%
Juzgado Civil Municipal	2.619	12,3%	2.920	11,8%	4.705	13,7%	6.301	14,7%	3.583	16,2%	20.128	13,8%
Juzgado Laboral del Circuito	2.108	9,9%	2.687	10,8%	3.243	9,4%	3.029	7,1%	1.245	5,6%	12.312	8,5%
Juzgado de Familia	838	3,9%	1.229	4,9%	1.553	4,5%	1.869	4,4%	959	4,3%	6.448	4,4%
Tribunal Superior	1.824	8,6%	1.547	6,2%	1.062	3,1%	994	2,3%	254	1,1%	5.681	3,9%
Juzgado Promiscuo Municipal	542	2,5%	940	3,8%	2.282	6,6%	1.253	2,9%	474	2,1%	5.491	3,8%
Tribunal Administrativo	921	4,3%	812	3,3%	644	1,9%	488	1,1%	102	0,5%	2.967	2,0%
Juzgado de menores	267	1,3%	429	1,7%	574	1,7%	460	1,1%	447	2,0%	2.177	1,5%
Juzgado Promiscuo de familia	207	1,0%	369	1,5%	496	1,4%	570	1,3%	280	1,3%	1.922	1,3%
Juzgado de Ejecución de penas	190	0,9%	267	1,1%	122	0,4%	165	0,4%	332	1,5%	1.076	0,7%
Juzgado Promiscuo del Circuito	87	0,4%	98	0,4%	130	0,4%	130	0,3%	38	0,2%	483	0,3%
Consejo Seccional de la Judicatura	51	0,2%	65	0,3%	84	0,2%	136	0,3%	45	0,2%	381	0,3%
Juzgado Penal del Circuito Especializado	1	0,0%	21	0,1%	70	0,2%	93	0,2%	101	0,5%	286	0,2%
Corte Suprema de Justicia	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	6	0,0%	7	0,0%	15	0,0%
Consejo de Estado	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,0%	2	0,0%	7	0,0%
Sin identificar	22	0,1%	10	0,0%	13	0,0%	27	0,1%	24	0,1%	96	0,1%
Total	21.301	100,0%	24.843	100,0%	34.319	100,0%	42.734	100,0%	22.163	100,0%	145.360	100,0%

GRAFICA N° 7
Jurisdicción en las cuales se interponen las tutelas



2.2.3 Orientación de las decisiones de tutela en segunda instancia

Solamente el 17% de las sentencias de tutela se remiten a una segunda instancia; de ellas son confirmadas por el superior inmediato el 78.7% (Tabla N° 31).

TABLA N°31
Decisión en segunda instancia, por período

	Periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Confirma	2.594	76,7%	4.482	79,8%	4.043	76,3%	5.617	79,9%	2.657	79,9%	19.393	78,7%
Revoca	617	18,2%	800	14,2%	976	18,4%	1.035	14,7%	503	15,1%	3.931	15,9%
Confirma/Revoca Parcialmente	107	3,2%	209	3,7%	164	3,1%	151	2,1%	79	2,4%	710	2,9%
Se abstiene	10	0,3%	14	0,2%	6	0,1%	18	0,3%	8	0,2%	56	0,2%
Sin información	56	1,7%	113	2,0%	109	2,1%	207	2,9%	77	2,3%	562	2,3%
Total	3.384	100,0%	5.618	100,0%	5.298	100,0%	7.028	100,0%	3.324	100,0%	24.652	100,0%

Decisión en segunda instancia frente a la primera

De las tutelas concedidas en primera instancia, solamente el 12% fue revocado; mientras que de las negadas, es decir, de aquellas en que se negó la pretensión del tutelante, el superior las revocó en su favor en un porcentaje cercano al 23%. Se ve, pues, una mayor tendencia garantista en los jueces de superior jerarquía (Tabla N° 32).

TABLA N° 32
Decisión en segunda instancia frente a la primera

DECISIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA	Decisión en primera instancia									
	Concedida		Denegada		Abstención		Sin información		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Confirma	12.748	81,2%	6.632	74,3%	1	50,0%	12	42,9%	19.393	78,7%
Revoca	1.888	12,0%	2.040	22,8%	1	50,0%	2	7,1%	3.931	15,9%
Confirma/Revoca Parcialmente	600	3,8%	110	1,2%	0	0,0%	0	0,0%	710	2,9%
Se abstiene	43	0,3%	13	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	56	0,2%
Sin información	414	2,6%	134	1,5%	0	0,0%	14	50,0%	562	2,3%
Total	15.693	100,0%	8.929	100,0%	2	100,0%	28	100,0%	24.652	100,0%

Decisión en segunda instancia por jueces

Los jueces laborales del circuito y el Consejo de Estado son quienes - proporcionalmente- revocan con mayor frecuencia las decisiones tomadas en primera instancia, mientras que los jueces penales del circuito son los que menos cambian la decisión del inferior (Tabla N° 33).

TABLA N° 33
Decisión en segunda instancia por tipo de juzgado

JUZGADO DE SEGUNDA INSTANCIA	Decisión en segunda instancia											
	Confirma		Revoca		Confirma/Revoca Parcialmente		Se abstiene		Sin información		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Juzgado Laboral del Circuito	16	64,0%	8	32,0%	1	4,0%	0	0,0%	0	0,0%	25	100,0%
Consejo de Estado	565	71,9%	200	25,4%	16	2,0%	0	0,0%	5	0,6%	786	100,0%
Juzgado Promiscuo del Circuito	271	76,3%	65	18,3%	10	2,8%	1	0,3%	8	2,3%	355	100,0%
Tribunal Superior	9.247	77,8%	1.961	16,5%	365	3,1%	42	0,4%	269	2,3%	11.884	100,0%
Juzgado Promiscuo de familia	58	79,5%	12	16,4%	3	4,1%	0	0,0%	0	0,0%	73	100,0%
Consejo Superior de la Judicatura	88	79,3%	18	16,2%	3	2,7%	1	0,9%	1	0,9%	111	100,0%
Juzgado Civil del Circuito	3.301	78,4%	675	16,0%	138	3,3%	3	0,1%	95	2,3%	4.212	100,0%
Corte Suprema de Justicia	1.306	80,4%	256	15,8%	36	2,2%	4	0,2%	23	1,4%	1.625	100,0%
Juzgado Penal del Circuito	4.541	81,4%	736	13,2%	138	2,5%	5	0,1%	161	2,9%	5.581	100,0%
Total	19.393	78,7%	3.931	15,9%	710	2,9%	56	0,2%	562	2,3%	24.652	100,0%

2.2.4 El derecho a la salud y su conexidad con los derechos fundamentales.

Conjuntamente con el derecho a la salud, los usuarios invocan otro tipo de derecho de los considerados fundamentales. El derecho a la vida es el derecho fundamental más asociado al derecho a la salud. De hecho, se menciona en el 78% de los casos. En un solo año, el 2003, se adujo en el 87.5% de las demandas. De la misma manera, el derecho a la seguridad Social es invocado en conjunto con el derecho a la salud en el 53% de los casos (*Tabla N° 34*).

TABLA N° 34
El Derecho a la salud en conexidad con los derechos fundamentales

DERECHOS INVOCADOS	Periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
SALUD	21.301	100,0%	24.843	100,0%	34.319	100,0%	42.734	100,0%	22.163	100,0%	145.360	100,0%
VIDA	13.630	64,0%	17.476	70,3%	26.347	76,8%	36.394	85,2%	19.397	87,5%	113.244	77,9%
SEGURIDAD SOCIAL	11.407	53,6%	13.579	54,7%	17.298	50,4%	21.699	50,8%	13.220	59,6%	77.203	53,1%
IGUALDAD	1.988	9,3%	1.794	7,2%	1.804	5,3%	1.703	4,0%	822	3,7%	8.111	5,6%
TRABAJO	1.290	6,1%	1.473	5,9%	1.142	3,3%	707	1,7%	356	1,6%	4.968	3,4%
INTEGRIDAD FISICA	1.019	4,8%	616	2,5%	778	2,3%	879	2,1%	487	2,2%	3.779	2,6%
PROTECCIÓN AL MENOR	1.174	5,5%	709	2,9%	515	1,5%	409	1,0%	233	1,1%	3.040	2,1%
DIGNIDAD HUMANA	559	2,6%	461	1,9%	559	1,6%	849	2,0%	458	2,1%	2.886	2,0%
MINIMO VITAL	181	0,8%	349	1,4%	590	1,7%	615	1,4%	357	1,6%	2.092	1,4%
PROTECCIÓN A LA TERCERA EDAD	748	3,5%	503	2,0%	264	0,8%	249	0,6%	149	0,7%	1.913	1,3%
PETICIÓN	74	0,3%	82	0,3%	304	0,9%	560	1,3%	355	1,6%	1.375	0,9%
DEBIDO PROCESO	340	1,6%	178	0,7%	193	0,6%	273	0,6%	143	0,6%	1.127	0,8%
VIVIENDA	175	0,8%	134	0,5%	248	0,7%	147	0,3%	191	0,9%	895	0,6%
AMBIENTE SANO	272	1,3%	232	0,9%	169	0,5%	142	0,3%	59	0,3%	874	0,6%
INTEGRIDAD FAMILIAR	203	1,0%	178	0,7%	158	0,5%	105	0,2%	47	0,2%	691	0,5%
LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	236	1,1%	96	0,4%	82	0,2%	91	0,2%	36	0,2%	541	0,4%
TRANQUILIDAD	88	0,4%	40	0,2%	56	0,2%	48	0,1%	11	0,0%	243	0,2%
INTIMIDAD	83	0,4%	36	0,1%	31	0,1%	50	0,1%	14	0,1%	214	0,1%
SUBSISTENCIA	81	0,4%	42	0,2%	56	0,2%	20	0,0%	6	0,0%	205	0,1%
ALIMENTACIÓN	93	0,4%	27	0,1%	27	0,1%	21	0,0%	35	0,2%	203	0,1%
RECREACIÓN	52	0,2%	36	0,1%	26	0,1%	24	0,1%	51	0,2%	189	0,1%
PENSIÓN	70	0,3%	17	0,1%	17	0,0%	42	0,1%	7	0,0%	153	0,1%
MATERNIDAD	32	0,2%	23	0,1%	27	0,1%	27	0,1%	19	0,1%	128	0,1%
BUEN NOMBRE	26	0,1%	24	0,1%	15	0,0%	18	0,0%	1	0,0%	84	0,1%
LIBERTAD	24	0,1%	19	0,1%	17	0,0%	12	0,0%	6	0,0%	78	0,1%
HONRA	34	0,2%	19	0,1%	5	0,0%	9	0,0%	3	0,0%	70	0,0%
ASOCIACIÓN	35	0,2%	7	0,0%	3	0,0%	16	0,0%	2	0,0%	63	0,0%
LOCOMOCIÓN	9	0,0%	14	0,1%	12	0,0%	12	0,0%	14	0,1%	61	0,0%
DEFENSA	22	0,1%	6	0,0%	7	0,0%	11	0,0%	8	0,0%	54	0,0%
SALUBRIDAD	5	0,0%	2	0,0%	4	0,0%	13	0,0%	6	0,0%	30	0,0%
INFORMACIÓN	4	0,0%	4	0,0%	5	0,0%	6	0,0%	5	0,0%	24	0,0%
PATRIMONIO ECONÓMICO	8	0,0%	3	0,0%	2	0,0%	4	0,0%	0	0,0%	17	0,0%
ESPACIO PÚBLICO	8	0,0%	4	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	14	0,0%
SUPERVIVENCIA	3	0,0%	0	0,0%	3	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	8	0,0%
Total	21.301	100,0%	24.843	100,0%	34.319	100,0%	42.734	100,0%	22.163	100,0%	145.360	100,0%

2.2.5 Tipo de entidades demandadas

En el 73.1% de los casos las entidades promotoras de salud – EPS son las entidades más tuteladas, seguidas -en menor proporción- por los entes territoriales y las administradoras del régimen subsidiado -ARS-, con el 11.4% y 3.1%, respectivamente (Tabla N° 35).

TABLA N° 35
Tipo de entidad demandada

	periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Empresas Promotoras de salud - EPS	16.448	77,2%	18.306	73,7%	23.802	69,4%	31.411	73,5%	16.237	73,3%	106.204	73,1%
Entes Territoriales	1.793	8,4%	2.329	9,4%	4.008	11,7%	5.424	12,7%	2.975	13,4%	16.529	11,4%
Empresas y Particulares	1.534	7,2%	2.024	8,1%	2.757	8,0%	1.369	3,2%	635	2,9%	8.319	5,7%
Otras Empresas del Estado	807	3,8%	929	3,7%	1.373	4,0%	1.333	3,1%	840	3,8%	5.282	3,6%
Administradoras de Régimen Subsidiado - ARS	144	0,7%	444	1,8%	1.206	3,5%	1.877	4,4%	840	3,8%	4.511	3,1%
Instituciones Prestadoras de Salud - IPS	463	2,2%	632	2,5%	980	2,9%	1.060	2,5%	536	2,4%	3.671	2,5%
Adminstradoras de Riesgos Profesionales y Fondos de Pensiones	42	0,2%	74	0,3%	109	0,3%	139	0,3%	54	0,2%	418	0,3%
Empresas Adaptadas al sistema	42	0,2%	51	0,2%	50	0,1%	83	0,2%	35	0,2%	261	0,2%
Empresas de Medicina Prepagada	28	0,1%	54	0,2%	34	0,1%	38	0,1%	11	0,0%	165	0,1%
Total	21.301	100,0%	24.843	100,0%	34.319	100,0%	42.734	100,0%	22.163	100,0%	145.360	100,0%

2.2.5.1 Tutelas según EPS

En el 61% de los casos, las tutelas que se interponen contra las EPS son del Instituto de Seguros Sociales, seguido por Cajanal. (Tabla N° 36),

TABLA N° 36
Número de tutelas por EPS

	Periodo											
	1.999		2.000		2.001		2.002		2.003		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Instituto de Seguros Sociales	14.099	85,7%	12.639	69,0%	14.116	59,3%	15.695	50,0%	7.981	49,2%	64.530	60,8%
Cajanal	655	4,0%	2.517	13,7%	2.628	11,0%	3.143	10,0%	1.099	6,8%	10.042	9,5%
Saludcoop	320	1,9%	625	3,4%	1.284	5,4%	2.184	7,0%	1.163	7,2%	5.576	5,3%
Coomeva	221	1,3%	357	2,0%	1.026	4,3%	1.888	6,0%	1.201	7,4%	4.693	4,4%
Cafesalud	86	0,5%	180	1,0%	715	3,0%	1.335	4,3%	979	6,0%	3.295	3,1%
Susalud	141	0,9%	374	2,0%	689	2,9%	1.071	3,4%	592	3,6%	2.867	2,7%
Salud Total	78	0,5%	164	0,9%	518	2,2%	1.168	3,7%	551	3,4%	2.479	2,3%
Caprecom	111	0,7%	104	0,6%	298	1,3%	918	2,9%	357	2,2%	1.788	1,7%
Humana Vivir	14	0,1%	68	0,4%	196	0,8%	573	1,8%	384	2,4%	1.235	1,2%
Sanitas	42	0,3%	118	0,6%	240	1,0%	533	1,7%	277	1,7%	1.210	1,1%
Salud Colmena	98	0,6%	169	0,9%	192	0,8%	425	1,4%	208	1,3%	1.092	1,0%
Comfenalco Antioquia	82	0,5%	123	0,7%	220	0,9%	386	1,2%	190	1,2%	1.001	0,9%
Famisanar	62	0,4%	118	0,6%	196	0,8%	393	1,3%	230	1,4%	999	0,9%
Unimec *	172	1,0%	259	1,4%	343	1,4%	157	0,5%	2	0,0%	933	0,9%
Cruz Blanca	53	0,3%	91	0,5%	185	0,8%	330	1,1%	231	1,4%	890	0,8%
Servicio Occidental de Salud S.O.S	30	0,2%	70	0,4%	319	1,3%	251	0,8%	176	1,1%	846	0,8%
Solsalud	12	0,1%	28	0,2%	114	0,5%	276	0,9%	167	1,0%	597	0,6%
Compensar	30	0,2%	75	0,4%	103	0,4%	215	0,7%	121	0,7%	544	0,5%
Colseguros *	46	0,3%	90	0,5%	91	0,4%	111	0,4%	77	0,5%	415	0,4%
Salud Colpatría	6	0,0%	25	0,1%	108	0,5%	108	0,3%	64	0,4%	311	0,3%
Comfenalco Valle	32	0,2%	40	0,2%	69	0,3%	100	0,3%	65	0,4%	306	0,3%
EPS de Caldas *	5	0,0%	18	0,1%	57	0,2%	24	0,1%	7	0,0%	111	0,1%
Saludvida	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	37	0,1%	67	0,4%	106	0,1%
Condor *	0	0,0%	5	0,0%	18	0,1%	38	0,1%	21	0,1%	82	0,1%
Convida *	21	0,1%	21	0,1%	24	0,1%	11	0,0%	5	0,0%	82	0,1%
Calisalud *	4	0,0%	14	0,1%	22	0,1%	18	0,1%	16	0,1%	74	0,1%
No mencionada	4	0,0%	5	0,0%	18	0,1%	6	0,0%	2	0,0%	35	0,0%
Risaralda EPS *	22	0,1%	7	0,0%	1	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	32	0,0%
Selvasalud *	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	13	0,0%	4	0,0%	24	0,0%
EPS DE Barranquilla *	2	0,0%	2	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	6	0,0%
Capresoca *	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	3	0,0%
Total	16.448	100,0%	18.306	100,0%	23.802	100,0%	31.411	100,0%	16.237	100,0%	106.204	100,0%

* Entidades en Liquidación

Al elaborar un índice por el número de afiliados al SGSSS suministrado por el Ministerio de la Protección Social (descartando las entidades que se encuentran en liquidación), encontramos que Caprecom, Cajanal y el Seguro Social, en ese orden, registran el promedio anual más alto de tutelas en su contra por cada 10.000 afiliados (*Tabla N° 37*).

TABLA N° 37
Número de tutelas por cada 10.000 afiliados compensados

	Periodo					
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	Promedio anual
	N° tutelas por 10.000 afiliados	N° tutelas por 10.000 afiliados	N° tutelas por 10.000 afiliados	N° tutelas por 10.000 afiliados	N° tutelas por 10.000 afiliados	N° tutelas por 10.000 afiliados
Calisalud *	20,38	85,05	145,12	118,73	41,66	82,19
Caprecom	7,15	13,06	17,81	146,96	131,56	63,31
Cajanal	8,37	56,50	48,87	98,99	71,07	56,76
Condor *	0	16,79	61,96	166,45	18,79	52,80
Instituto de Seguros Sociales	17,20	29,94	41,86	57,51	66,12	42,53
Saludvida			11,63	17,55	53,89	27,69
EPS de Caldas *	2,68	9,04	29,91	20,59	45,13	21,47
Solsalud	2,67	3,21	8,69	15,96	64,20	18,95
Unimec *	5,33	18,44	32,09	14,69	0,37	14,18
Cafesalud	3,59	2,12	12,56	17,95	26,01	12,45
Selvasalud *	0	0	15,37	28,55	17,57	12,30
Comfenalco Antioquia	7,66	7,62	9,66	17,96	17,49	12,08
Salud Colpatria	1,31	4,14	17,64	17,02	20,13	12,05
Susalud	3,50	5,50	9,27	13,23	14,61	9,22
Salud Colmena	4,46	8,05	6,94	13,31	13,01	9,15
Humana Vivir	2,30	3,23	4,90	14,38	19,44	8,85
Coomeva	3,61	2,86	8,42	12,51	15,68	8,62
Salud Total	2,63	2,85	7,21	15,46	14,50	8,53
Colseguros *	5,43	5,63	3,94	11,26	15,96	8,44
Sanitas	2,77	3,42	5,51	10,05	10,31	6,41
Servicio Occidental de Salud S.O.S	2,08	2,74	10,06	6,91	9,74	6,31
Saludcoop	3,39	2,99	5,55	8,09	8,72	5,75
Risaralda EPS *	15,25	4,85	0,69	1,39		5,55
Cruz Blanca	1,89	2,17	3,66	6,27	8,89	4,58
Comfenalco Valle	3,35	2,62	4,10	5,58	7,24	4,58
Famisanar	1,50	2,15	3,13	5,63	6,52	3,79
Convida *	3,53	5,22	4,13	1,89	1,72	3,30
Compensar	1,44	1,90	2,21	4,54	5,09	3,04
EPS DE Barranquilla *	3,18	3,18	1,59	1,59		2,38
Capresoca *	0	0	6,06	3,03		2,27

* Entidades en Liquidación

Compensar, Famisanar, Comfenalco Valle (estas tres entidades administradas por cajas de compensación familiar), junto con Cruz Blanca, Saludcoop, SOS y Sánitas son las empresas que menos inducen a sus afiliados a acudir a la vía contenciosa

para reclamar sus servicios de salud. Por su parte, y en su orden, Caprecom, Cajanal, Instituto de Seguros Sociales (estas tres EPS públicas), así como Salud Vida y Solsalud son las organizaciones que en mayor proporción han hecho de la tutela, podría decirse, un requisito para la prestación de sus servicios.

CAPÍTULO III

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

De todo el anterior ejercicio estadístico --más que conclusiones-- surgen verdaderos interrogantes. Por ejemplo:

¿Cuál habría sido la suerte de los cerca de 87.300 ciudadanos a quienes se negó arbitrariamente el contenido del POS, al que tenían legítimo derecho, si no hubiera existido el mecanismo de la tutela? ¿Quién pondera los riesgos vitales a que pudo haberse expuesto injustamente a esa población?

¿De no haber sido por la tutela, a dónde habrían ido a parar los miles de millones de pesos entregados anticipadamente por el sistema para financiar los servicios asistenciales ilegalmente negados? ¿Se está acudiendo al riesgoso juego de negar el mayor número de servicios posible y apostar a que los usuarios no utilicen la única vía de reclamo que poseen?

¿Cuántas personas adicionales a las señaladas --a quienes también se coartó indebidamente su derecho a la salud-- no pudieron siquiera recurrir a la tutela, que no conocían o no dominaban? ¿Quién se apropió definitivamente de esos recursos entregados a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios para cubrir tales necesidades que caprichosamente no se tradujeron en servicios?

¿Por qué razón los casos de cirugías en el exterior, los tratamientos exóticos (hormonales, de fertilidad, estéticos, etc.) --independientemente de su desmedido costo-- no muestran su alegada relevancia numérica dentro de una muestra representativa que --por definición-- extiende su efecto demostrativo a todo el universo analizado? ¿Pudiera tan siquiera plantearse la equivalencia económica entre el costo de esos heterodoxos casos y el valor de los servicios del POS, negados, sin fundamento, a los usuarios en cerca de 87.000 ocasiones en un periodo menor a cinco años?

Consecuente con los resultados del presente estudio, cabría la declaratoria del “estado de cosas inconstitucional” en materia de salud. Conforme a esta figura, la Corte podrá comprobar que la vulneración del derecho puesta a su consideración tiene un carácter generalizado y obedece a factores de naturaleza estructural. Con este fundamento la Corte Constitucional podrá dictar órdenes de naturaleza mucho más general y de fondo. En el presente informe se demostró la afectación del derecho a la salud en cerca de 87.000 casos, que vinculan en altísima proporción a promotoras públicas, sin que se haya registrado --para esos casos--una actuación pertinente de las autoridades administrativas de vigilancia.

3.2. Recomendaciones

- Fortalecer el mecanismo de tutela del derecho a la salud, que hoy es el único elemento de protección con que cuentan los usuarios de los servicios médico asistenciales, circunstancia que se demostró ampliamente a lo largo del presente trabajo.
- Recordar que una de las mayores fuentes de vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluyen el derecho a la salud - surge de los actos de omisión del Estado, entre los cuales cabe destacar “la falta de vigilancia de su efectividad”. (Directrices de Maastricht sobre violación de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1997)
- Reglamentar y hacer efectivo un mecanismo de cobertura real de los eventos más costosos, para que los siniestros sean asumidos automáticamente , de modo que la carga financiera “súbita” que estos puedan significar para la empresa de salud no se convierta en un acicate para la elusión de sus compromisos.
- La anterior propuesta podría sustituirse, o complementarse, con la creación de un fondo común de reserva, para el pago de eventos de alto costo.
- Hacer del FOSYGA un instrumento sencillo y ágil que no demore indefinidamente los reembolsos que se le ordenan. No se concibe que un fondo fiduciario diseñado para garantizar “pronto y oportuno pago” se haya convertido en el mayor y más pertinaz deudor del sistema (situación que aducen las EPS y ARS para justificar también su incumplimiento).
- Sugerir la creación de la figura del Defensor del Paciente en cada una de las entidades aseguradoras, elegido por los usuarios de las EPS, ARS o entidades que hagan sus veces, cuyo costo sea asumido por la respectiva entidad de aseguramiento. Las decisiones y recomendaciones de esa nueva instancia deberían tener algún valor vinculante.
- Proceder a la revisión, reajuste y adecuación del contenido del Plan Obligatorio de Salud, de tal forma que las actividades, procedimientos y patologías en él incluidas estén tan clara y precisamente delimitados que no den mayor campo a la interpretación por parte de quienes deben proceder a su autorización. Esta labor debe tener en cuenta el actual perfil demográfico y epidemiológico del país y aparejar el examen y actualización financiera de la Unidad de Pago por Capitación o prima de aseguramiento.

- Utilizar instancias de asesoría médica que se pronuncien y asesoren al juez sobre ciertos tratamientos y su verdadera relación con la preservación de la vida y la integridad de los demandantes (a manera de sugerencia se pueden citar los médicos tratantes y/o organizaciones científicas, tales como –por ejemplo—la Sociedad de Neurología).

**LA TUTELA Y EL DERECHO A LA SALUD
CAUSAS DE LAS TUTELAS EN SALUD**

RESPONSABLE DE LA INVESTIGACIÓN

DARÍO MEJÍA VILLEGAS

Secretario General –A cargo del Programa de Salud y Seguridad Social-

**Equipo Investigativo del Programa de Salud y Seguridad Social de la
Defensoría del Pueblo**

MARTHA LUCÍA GUALTERO REYES

Abogada M.G. Esp. GP

JAIRO ALBERTO BETANCOURT

Economista Esp. Finanzas Públicas

JUAN CARLOS REY ARGOTE

Abogado Esp. Derecho Administrativo

HILARIO PARDO ARIZA

Estadístico M.G. Ciencias Financieras y Sistemas

ALEXANDRA ORJUELA GUERRERO

Médico Esp. Salud Familiar

MAURICIO GUZMÁN MORALES

Economista Esp. Gobierno Municipal